



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Thanderson Pereira de Sousa

**Administração e serviços públicos digitais: por um diagnóstico da
transformação administrativa e crítica ao tecnosolucionismo no contexto
federal**

Florianópolis
2024



Thanderson Pereira de Sousa

**Administração e serviços públicos digitais: por um diagnóstico da
transformação administrativa e crítica ao tecnosolucionismo no contexto
federal**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração Direito, Política e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam
Coorientadora: Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt

Florianópolis

2024

Sousa, Thanderson Pereira de

Administração e serviços públicos digitais: : por um diagnóstico da transformação administrativa e crítica ao tecnosolucionismo no contexto federal /Thanderson Pereira de Sousa ; orientador, José Sérgio da Silva Cristóvam, coorientador, Caroline Müller Bitencourt, 2024.

250 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Administração Pública digital. 3. Serviço público digital. 4. Transformação digital. 5. Tecnosolucionismo. I. Cristóvam, José Sérgio da Silva. II. Bitencourt, Caroline Müller . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. IV. Título.

Thanderson Pereira de Sousa

Administração e serviços públicos digitais: por um diagnóstico da transformação administrativa e crítica ao tecnosolucionismo no contexto federal

O presente trabalho em nível de Doutorado foi avaliado e aprovado, em 26 de junho de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr. (orientador)
Universidade Federal de Santa Catarina

Profa. Caroline Müller Bitencourt, Dra. (coorientadora)
Universidade de Santa Cruz do Sul

Profa. Adriana da Costa Ricardo Schier, Dra.
UniBrasil Centro Universitário

Profa. Denise Bittencourt Friedrich, Dra.
Universidade de Santa Cruz do Sul

Profa. Irene Patrícia Diom Nohara, Dra.
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Profa. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, Dra.
Universidade Federal do Ceará

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2024

A todas as vítimas da pandemia de covid-19.

AGRADECIMENTOS

Gravar agradecimentos é uma tarefa desafiadora e, igualmente, extraordinária. Chega a dar medo imaginar, minimamente, a possibilidade de esquecer alguém que, de alguma forma, contribuiu para esse projeto que é o doutoramento. Mas é exatamente nesse temor, nesse receio, que mora a súbita alegria de saber que muitos e muitas estão comigo, constantemente levando partes de mim, deixando partes de si, permanecendo. O coração é uma prece. Como escreveu Bethânia: “Agradecer, ter o que agradecer. Louvar e abraçar!”.

Agradeço aos meus pais, Antonia Sousa e José Luis, meu irmão Leonardo, meus avós, Albertina, Alcides (*in memoriam*), Luísa e Raimundo, tias, primos, primas, padrinhos e madrinhas. Esse grande ventre a me gerar é fundamental e está em cada letra, cada palavra, cada frase, cada ideia deste trabalho. Lá em casa, desde muito pequeninho, lembro que a reza matinal e estridente de Dona Nainha (minha mãe) – com muita euforia, banho bem gelado e um café coado – era: estudem, é tudo o que podemos deixar para vocês! Um rito que, de tão bom, formou uma casa de pesquisadores e professores, literalmente.

Gratidão ao Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, que me orientou nesse tempo de pesquisa e me deu a honra de sua companhia e condução generosa, atenta, cuidadosa e precisa – acadêmica e pessoalmente. Prof. Cristóvam dispôs de sua presença (física ou à distância), de seu tempo e de seu conhecimento para que eu pudesse, com o devido rigor, trilhar um caminho de pesquisa sério e comprometido com o projeto constitucional de 1988, mas, sobretudo, com tantos outros cidadãos e cidadãs em sua dignidade.

Registro minha consideração afetuosa para com a Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt, que me deu a satisfação de tê-la como coorientadora, além de amiga. Uma administrativista cara e rara, que ofertou sabedoria e destreza em suas leituras e posicionamentos, tanto para mim quanto para alunos que tive a missão de acompanhar. Carol é, definitivamente, uma Frida Kahlo de nossa época na defesa dos direitos humanos, do papel do Estado e das políticas públicas! É inspiração!

Agradeço ao Prof. Dr. David Capitant, que, com presteza e abertura, me acolheu na Université Paris I Panthéon-Sorbonne para um período de pesquisa junto ao Departamento de Direito Comparado, tornando possível o acesso a um amplo

acervo bibliográfico para fundamentação e enriquecimento da pesquisa. *Un grand merci!*

O planejamento e desenvolvimento da escrita passaram por diversos olhares – femininos, diga-se de passagem! – que aperfeiçoaram minha percepção científica sobre o tema abordado, razão pela qual expresso reconhecimento às Professoras Doutoras Adriana da Costa Ricardo Schier, Denise Bittencourt Friedrich, Irene Patrícia Diom Nohara, Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, Luana Renostro Heinen e Vanice Regina Lírio do Valle.

Agradecimento às professoras e professores Cynara Mariano, Daniel Wunder Hachem, Emerson Gabardo, Eneida Desiree Salgado, Gustavo Cabral, Janriê Rodrigues Reck, Raquel Machado e tantos outros que influenciaram meu desenvolvimento acadêmico e são faróis de lucidez em tempos difíceis. Muito obrigado!

A Faculdade de Direito do Instituto Camilo Filho me deu amigos que se tornaram família: Laila, Johann, Caio, Lair, Letice, Lara, Dulce e Diogo. Muito feliz em ter vocês comigo, ainda que a distância atrapalhe um pouco – só um pouco! Saibam que estamos todos reunidos aqui.

A Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará também me presenteou. Sou invocado por Fortaleza e pelos amigos e amigas que tenho lá: Ana Carolina, Delmiro, Arthur, Débora, Holanda, Isabelly, Lara, Laura, Liliane, Mayara e Mayna, vocês são incríveis. Aprendi com cada um de vocês e guardo permanente saudade!

No Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina vieram outros amigos e amigas. A Ilha da Magia não deixaria de entregar. Encontrei em Ariê Ferneda, Fernanda Duwe, Caio Monteiro, José Carlos, Tatiana Hahn e nos integrantes do Grupo de Estudos em Direito Público (GEDIP) apoio para o diálogo e reflexão crítica, indispensáveis para a maturação acadêmica.

E tem muitos e muitas que estão comigo e merecem o meu agradecimento (coisa boa é ter amigos/amigas!). Rayanne, Lorena, Daniel, Fábio, Verônica, Fernanda, Myrian, Newton, Tina, Aline, Arislean, Comadre Ismara, Luciane, Eva, Thiago, Fernanda, João Filho, Lucas, Luis Henrique, Atos, Niwluan, Krisnahmurt, Elaine, Leka, Andreza, J. Reed, Bruna, Suelen, Andréia, Tatiana, Gustavo, Johannatan, Caio. Amo vocês com sinceridade.

Não posso esquecer de minhas tias e tios. Confesso que tomei de assalto os pais e mães de meus amigos e amigas, eles tornaram-se casa, apoio e incentivo. Márcia Fernanda, Zenildes, Cláudia, Ivone, Rosane, Irene, Evanilda, Djanet, Luzilândia, Rita, Regina, Bonifácio, Claude, Antunes, João Sobrinho (*in memoriam*), João, Janus. A generosidade de vocês chegou aonde meus pais não puderam ir!

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, com atenção especial para a Coordenação do Programa. É uma satisfação integrar o corpo discente do PPGD e poder contribuir para o avanço da Ciência Jurídica Crítica, tradição na casa. Além disso, agradeço à Profa. Dra. Norma Sueli Padilha, editora-chefe da Revista Sequência, pela confiança depositada nesses últimos anos como editor adjunto do periódico, tempo de muito aprendizado.

Por fim, agradeço ao Estado brasileiro. Pela rede pública estadual de ensino do Estado do Maranhão, que me formou. Pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI), do qual fui bolsista integral no curso de Direito. Pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), que financiou minha pesquisa de mestrado. Pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que apoiou financeiramente o desenvolvimento desta pesquisa em nível de Doutorado.

Esta tese, antes de ser resultado individual, é resultado coletivo de um Estado forte que deu certo e pode continuar dando certo. Como escreveu Mário Quintana: eles passarão, nós passarinho!

Obrigado.

Do lugar onde temos razão jamais nascerão flores na primavera
O lugar onde temos razão é duro e compacto como um pátio
Mas dúvidas e amores escavam o mundo como uma toupeira, um arado
E um sussurro será ouvido no lugar onde um dia houve uma casa

Yehuda Amichai

RESUMO

O desenvolvimento tecnológico e a digitalização transformaram a forma como a Administração Pública se organiza, interna e externamente, e presta serviços aos cidadãos e cidadãs. Esses acontecimentos geram diversos desafios, que podem ser observados na experiência mundial e, também, no cenário brasileiro. Dessarte, esta investigação aborda a adaptação da Administração Pública federal brasileira ao modelo digital e as repercussões impostas ao instituto dos serviços públicos, considerando a perspectiva jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988. A problemática da pesquisa gira em torno do estabelecimento de um diagnóstico crítico acerca da transformação digital no âmbito administrativo que indique, além da evolução tecnológica, os impactos dessa transição sobre os serviços públicos e potenciais dificuldades, em termos jurídicos e administrativos, para uma transformação digital eficiente, transparente e inclusiva – geradora de valor público, impulsionada pela questão: como delinear o processo de transformação digital na Administração Pública federal e sua repercussão no âmbito dos serviços públicos para o cenário digital? Constitui objetivo fixar um panorama diagnóstico da transformação digital na Administração Pública federal, mapear sua evolução e as consequências para os serviços públicos, agora digitais, com foco na Lei nº 14.129/2021. Metodologicamente é empregada abordagem procedimental dedutiva, com técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa, na perspectiva da teoria da complexidade, compreendendo uma abordagem jurídica não fragmentada. Tem-se enquanto resultados a constatação de que a reforma gerencial de 1990, apesar de destacar como justificativa o desenvolvimento tecnológico, não se preocupou com a assimilação de tecnologias de informação e comunicação (TICs) na Administração Pública, o que conduziu a um processo de transformação digital dependente das necessidades impostas contextualmente e predominantemente infraconstitucional. A transformação digital administrativa pode ser classificada em três estágios: interno, externo e disruptivo, este último com foco no cidadão e na disponibilidade direta de serviços públicos por intermédio de soluções digitais, o que impactou o instituto dos serviços públicos, impondo sua prestação por plataformas de governos e exigindo diversas compatibilizações normativas, reunidas na Lei nº 14.129/2021. Conclui-se, então, que a Administração federal tem desenvolvimento digital positivo, significando avanço em termos normativos e de prestação de serviços, entretanto esse diagnóstico não implica na desconsideração dos desafios que acometem a Administração Pública digital, especialmente no que se refere à democratização da esfera pública digital, o exercício da cidadania nesse espaço, necessidade de abertura da governança pública, criação de política pública específica para os serviços digitais e proteção de dados coletivos. Prognosticamente, o bloqueio da transformação digital administrativa vazia ou tecnosolucionista passa pela criação de estratégias públicas que privilegiem a organização política federada, alinhamento tecnológico, educação e cultura, proteção de dados coletivos e investimento em infraestrutura tecnológica pública.

Palavras-chave: Transformação digital. Administração Pública digital. Serviços Públicos digitais. Tecnosolucionismo.

ABSTRACT

Technological development and digitalization have transformed how Public Administration organizes itself, both internally and externally, and delivers services to citizens. These developments pose various challenges, observed globally and also in the Brazilian context. Thus, this research addresses the adaptation of the Brazilian federal Public Administration to the digital model and the repercussions imposed on the institute of public services, considering the legal perspective established by the Federal Constitution of 1988. The research problem revolves around establishing a critical diagnosis of the digital transformation in the administrative sphere that indicates, in addition to technological evolution, the impacts of this transition on public services and potential difficulties, in legal and administrative terms, for an efficient, transparent, and inclusive digital transformation – generating public value, driven by the question: how to outline the digital transformation process in the Federal Public Administration and its repercussions in the sphere of public services for the digital scenario? The aim is to establish a diagnostic overview of digital transformation in the federal Public Administration, map its evolution and the consequences for public services, now digital, with a focus on Law No. 14,129/2021. Methodologically, a deductive procedural approach is used, with bibliographical, documentary, and legislative research techniques, from the perspective of complexity theory, undertaking a non-fragmented legal approach. The results show that the 1990 management reform, despite highlighting technological development as a justification, was not concerned with the assimilation of information and communication technologies (ICTs) in Public Administration, which led to a process of digital transformation dependent on the needs imposed by context and predominantly infra-constitutional rules. Administrative digital transformation can be classified into three stages: internal, external, and disruptive, the latter focusing on the citizen and the direct availability of public services through digital solutions, which has impacted the institute of public services, imposing their provision by government platforms and requiring various regulatory compatibilities, consolidated in Law No. 14,129/2021. Therefore, it can be concluded that federal Administration has experienced positive digital development, representing progress in terms of regulations and service delivery. However, this diagnosis does not disregard the challenges facing digital public administration, especially concerning the democratization of the digital public sphere, the exercise of citizenship in this space, the need for open public governance, the creation of specific public policy for digital services, and the protection of collective data. Prognostically, blocking empty administrative or technosolutionist digital transformation involves creating public strategies that focus on federated political organization, technological alignment, education and culture, collective data protection, and investment in public technological infrastructure.

Keywords: Digital transformation. Digital Public Administration. Digital public services. Technosolutionism.

RÉSUMÉ

Le développement technologique et la numérisation ont transformé la manière dont l'Administration Publique s'organise, tant en interne qu'en externe, et fournit des services aux citoyens. Ces développements ont créé un certain nombre de défis, observables à la fois dans l'expérience mondiale et dans le contexte brésilien. Cette recherche porte donc sur l'adaptation de l'Administration Publique fédérale brésilienne au modèle numérique et sur les répercussions imposées à l'institut des services publics, en tenant compte de la perspective juridique établie par la Constitution Fédérale de 1988. La problématique de recherche s'articule autour de l'établissement d'un diagnostic critique de la transformation numérique dans la sphère administrative qui indique, outre l'évolution technologique, les impacts de cette transition sur les services publics et les difficultés potentielles, en termes juridiques et administratifs, pour une transformation numérique efficace, transparente et inclusive - génératrice de valeur publique, motivée par la question : comment esquisser le processus de transformation numérique dans l'Administration Publique fédérale et ses répercussions dans la sphère des services publics pour le scénario numérique? L'objectif est d'établir un diagnostic de la transformation numérique dans l'Administration Publique fédérale, de cartographier son évolution et les conséquences pour les services publics, désormais numériques, en mettant l'accent sur la Loi n° 14.129/2021. Sur le plan méthodologique, une approche procédurale déductive est utilisée, avec des techniques de recherche bibliographique, documentaire et législative, dans la perspective de la théorie de la complexité, en adoptant une approche juridique non fragmentée. Les résultats montrent que la réforme de la gestion administrative de 1990, bien qu'elle ait mis l'accent sur le développement technologique comme justification, ne s'est pas préoccupée de l'assimilation des technologies de l'information et de la communication dans l'Administration Publique, ce qui a conduit à un processus de transformation numérique dépendant des besoins imposés par le contexte et principalement par les règles infraconstitutionnelles. La transformation numérique administrative peut être classée en trois étapes : interne, externe et disruptive, cette dernière étant axée sur le citoyen et la disponibilité directe des services publics par le biais de solutions numériques, ce qui a eu un impact sur l'institution des services publics, imposant leur fourniture par des plateformes gouvernementales et exigeant diverses compatibilités réglementaires, réunies dans la Loi n° 14.129/2021. On peut donc conclure que l'Administration fédérale a connu une évolution numérique positive, ce qui signifie des progrès en termes de réglementation et de prestation de services. Toutefois, ce diagnostic n'implique pas de négliger les défis auxquels est confrontée l'Administration Publique numérique, notamment en ce qui concerne la démocratisation de la sphère publique numérique, l'exercice de la citoyenneté dans cet espace, la nécessité d'ouvrir la gouvernance publique, la création d'une politique publique spécifique pour les services numériques et la protection des données collectives. Sur le plan pronostique, le blocage de la transformation numérique administrative vide ou technosolutionniste passe par la création de stratégies publiques favorisant l'organisation politique fédérée, l'alignement technologique, l'éducation et la culture, la protection des données collectives et l'investissement dans l'infrastructure technologique publique.

Mots-clés: Transformation numérique. Administration Publique numérique. Services publics numériques. Technosolutionnisme.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CAMINHO DIGITAL: ADAPTAÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE VELHOS PROBLEMAS E NOVOS DESAFIOS	20
2.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL ENTRE EFICIÊNCIA E TECNOLOGIA NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO	20
2.2 UM FUTURO PERMANENTEMENTE “MÁGICO”: REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA DESMATERIALIZAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO	39
2.3 DA ADMINISTRAÇÃO ELETRÔNICA À ADMINISTRAÇÃO DIGITAL: PERCURSO HISTÓRICO-NORMATIVO E COMPREENSÃO CONCEITUAL.....	53
3 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: DOS ESTÁGIOS AOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DIGITALIZAÇÃO	69
3.1 ESTÁGIOS TRANSFORMATIVOS NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL E SUAS PECULIARIDADES.....	69
3.1.1 Estágio interno: absorção de tecnologias na Administração Pública	70
3.1.2 Estágio externo: o caminho de saída da Administração pela tecnologia .	72
3.1.3 Estágio disruptivo: intensificação tecnológica e agir administrativo desintermediado	75
3.2 POR UMA RELEITURA TECNOLÓGICA: A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O AMBIENTE DIGITAL	79
3.3 CYBERATUAÇÃO ESTATAL: FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS EM ESPÉCIE E INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA.....	88
3.3.1 Fomento	88
3.3.2 Intervenção	91
3.3.3 Regulação	96
3.3.4 Poder de polícia	100
3.3.5 Serviços públicos	102

3.4 RESILIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA ERA DOS ABSURDOS: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL	104
4 SERVIÇOS PÚBLICOS NO MARCO DA LEI Nº 14.129/2021: UMA ETERNA CRISE?	117
4.1 A “CRISE” DE COMPREENSÃO DOS ELEMENTOS DO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DIGITAL.....	117
4.2 O <i>DESIGN</i> DO ECOSISTEMA NACIONAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS	128
4.3 GOVERNO COMO PLATAFORMA: (RE)ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA, INOVAÇÃO E EXPERIMENTALISMO.....	139
4.4 UM PACTO FEDERATIVO DIGITAL? CONSIDERAÇÕES PARA A COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS PARA O AMANHÃ.....	149
5 CONTRA ANJOS TRONCHOS NO ADMIRÁVEL MUNDO NOVO: OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS ENTRE CIDADANIA E TECNOSOLUCIONISMO	161
5.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA DIGITAIS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA LEI Nº 14.129/2021	161
5.2 POLÍTICA PÚBLICA PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS: MODERAÇÃO CONSTITUCIONAL ACERCA DAS OPÇÕES COLETIVAS MEDIADAS POR TECNOLOGIA	176
5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA DIGITAL: REALINHAMENTO DOS PADRÕES ADMINISTRATIVOS PARA BOAS PRÁTICAS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS?	187
5.4 ADMINISTRAÇÃO ROBÔ: SOBRE A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DIGITAL	192
5.5 PARA ALÉM DO <i>HYPE</i> TECNOSOLUCIONISTA: UMA CRÍTICA AO DISCURSO TECNOLÓGICO DESCONEXO DAS OPÇÕES CONSTITUCIONAIS DE 1988	199
6 CONCLUSÕES	210
REFERÊNCIAS	218

1 INTRODUÇÃO

Esta tese de doutoramento em Direito está vinculada à Área de concentração Direito, Política e Sociedade, com aderência à Linha de pesquisa Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado, do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e concentra-se, tematicamente, em torno da transformação digital da Administração Pública e dos serviços públicos digitais.

No plano do desenvolvimento da sociedade humana é possível apontar revoluções significativas para a compreensão do contexto vivenciado hodiernamente, sobretudo em matéria de tecnologia. A Revolução Industrial, como marco do surgimento de máquinas a vapor e troca de instrumentos manuais por máquinas, significou verdadeiro avanço para a comunidade global, caracterizando o início de um longo período de adaptações. Em seguida, vieram a eletricidade, motores de combustão, surgimento do telégrafo e telefone – resultados de diversos processos bem-sucedidos dentro das indústrias química, elétrica, de petróleo etc. Teoricamente, esses fenômenos podem ser nomeados como primeira e segunda revolução industrial, com foco direto na transformação das técnicas de produção.

Encaminhando-se para assinalar uma espécie de terceira revolução, observa-se historicamente, a partir de 1970, o desenvolvimento expressivo das tecnologias de informação e comunicação, conduzindo para um paradigma evolutivo baseado na eletrônica, com ênfase para a microeletrônica, computadores e telecomunicações. O progresso dos computadores, das telecomunicações e o surgimento da internet impulsionaram, então, as funcionalidades geradas pela tecnologia, notadamente pela capacidade de cruzamento e reprodução em massa de operações e processamento de dados convertidos para o meio digital.

Mais recentemente, é possível observar nova fase de ascensão, que pode ser chamada de quarta revolução industrial ou ainda de indústria 4.0, com a automação tecnológica, a generatividade das ferramentas digitais, especialmente baseadas em conceitos ciberfísicos, internet das coisas e computação em nuvem. Nesse contexto, a tecnologia passou a maximizar a eficiência e celeridade dos processos.

Esse percurso de desenvolvimento não ficou limitado apenas à seara privada, claramente os setores públicos passaram por transformações diversas no sentido de acompanharem o progresso industrial e tecnológico, admitindo em suas estruturas a adoção de ferramentas mais atualizadas para o desempenho de suas funções – que

foram variando de acordo com as configurações do Estado (liberal, prestador, regulador, social etc.).

Com relação à tecnologia, no Brasil, a partir de meados de 1990 o Governo Federal passou a usar a internet na gerência de sua rotina burocrática e, posteriormente, reforçou o emprego de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na promoção de alguns de seus serviços e remodelagem da relação estabelecida entre Administração Pública e cidadãos, cidadãos e iniciativa privada. A tendência inicial era, apesar de inegável o manejo de TICs pela Administração Pública, o fortalecimento da atividade administrativa e promoção do acesso à informação.

Com o passar do tempo e os consideráveis avanços tecnológicos, que foram sendo incorporados aos poucos no âmbito federal, houve reforço a partir de 2011 – com a dimensão de generatividade como capacidade de reprodução e reelaboração de processos baseados em tecnologia mais intensificada – da adoção de soluções em TICs para a atuação administrativa, acontecimento que foi indicando a remodelagem da Administração federal para adequar-se aos padrões então impostos pelas novas tecnologias e desaguou na possibilidade de prestação de serviços via digital.

As demandas levantadas pelo cenário constante de inovação em termos de tecnologia (tratados no espaço infralegal) e, simultaneamente, o quadro de pandemia provocado pela covid-19, em 2020 – que acelerou o processo de digitalização – resultaram na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que disciplina o Governo digital no âmbito federal. O referido instrumento normativo trata dos princípios, regras e instrumentos de administração, focando na descentralização, inovação, transformação digital e participação popular.

É nesse contexto que a presente pesquisa problematizará a questão da transformação digital na Administração Pública federal¹ no Brasil, de modo a estabelecer um diagnóstico que aborde, de maneira clara, o processo de adaptação a partir de 1988 e reflexos no regime jurídico-administrativo posto, com atenção

¹ Metodologicamente o âmbito federal foi escolhido por ter avanço significativo na transformação digital, seja em termos normativos, seja em termos práticos, viabilizando a realização de uma pesquisa complexa, coordenada e atenta para os efeitos da digitalização em âmbito nacional. Tal situação não seria viável, por exemplo, com as esferas estaduais e municipais dadas as grandes variações de transformação digital. Em estudo realizado em 2023 sobre governança e digitalização nas capitais brasileiras, constatou-se que apenas 38,5% possuíam um programa próprio, ao passo em que 15,4 estavam elaborando seus documentos, 23,1% não possuíam e 23,1% não responderam ao pedido de informação. Ver: FERNEDA, Ariê Scherreier. **Governança e transformação digital nas capitais dos estados brasileiros: as Tecnologias da Informação e Comunicação como aliadas estratégicas da Administração Pública Municipal**. 2023. 225 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

particular para a estrutura administrativa, suas reformas, desafios, fases evolutivas, redimensionamento da ação pública e as implicações que as tecnologias impuseram no domínio dos serviços públicos, com perspectiva para a construção teórica de uma crítica realista de transição – a considerar as peculiaridades que atravessam a sociedade brasileira – e o aperfeiçoamento da disponibilização de serviços públicos pela adoção de soluções digitais. Dessarte, questionará: como delinear o processo de transformação digital na Administração Pública federal e sua repercussão no âmbito dos serviços públicos para o cenário digital?

Constitui objetivo geral da pesquisa analisar em perspectiva crítico-propositiva a transformação digital na Administração Pública federal brasileira e sua reverberação nos serviços públicos no contexto digital, mapeando o processo evolutivo nos aspectos teórico, histórico e normativo, a afetação das funções administrativas e as características referentes ao novo modo de operacionalização dos serviços públicos no ambiente digital – que manifesta extensão da esfera administrativa, de forma a reconhecer questões específicas indissociáveis dos serviços públicos digitais, como democracia, cidadania e políticas públicas.

No que concerne aos objetivos específicos, indicam-se as seguintes etapas de ação:

- a) Analisar o processo de adaptação da Administração Pública para o paradigma digital, considerando a relação entre eficiência, desenvolvimento e desmaterialização da ação administrativa.
- b) Mapear os estágios evolutivos da Administração Pública digital, elencando suas características, a influência na função administrativa e os fundamentos constitucionais para a atuação pública digital.
- c) Discutir as implicações que a transformação digital, com foco na Lei nº 14.129/2021, impôs aos serviços públicos, seus elementos e formas de operacionalização no ambiente digitalizado.
- d) Propor perspectivas para abordagem da disponibilização de serviços públicos digitais, detectando necessidades próprias e estabelecendo uma crítica à adoção de tecnologias em simplificação.

No plano jurídico a investigação finca sua relevância no esquadramento dos reflexos que as tecnologias conformam no espaço da Administração Pública brasileira, mormente na busca da eficiência enquanto princípio previsto na Constituição de 1988, monitorando, pois, a configuração de um modelo de gestão

digital, suas repercussões e seus desafios no regime jurídico-administrativo dos serviços públicos.

Teoricamente o trabalho justifica-se pela necessidade de se conceber um diagnóstico acerca da Administração Digital na condição de paradigma de gestão, reflexionando sobre os impactos que as tecnologias causam na função administrativa, em especial nos serviços públicos – que têm suas características redesenhadas para o ambiente digital com a Lei nº 14.129/2021.

Socialmente a pesquisa ganha realce porque direciona-se a compreender a dinâmica a que estão submetidos Administração Pública e serviços públicos com o surgimento e crescimento exponencial de produtos, serviços e funcionalidades tecnológicas. Não se olvida que a gestão administrativa e os serviços públicos são ferramentas estratégicas para desenvolvimento sustentável e a construção de uma sociedade justa, livre e igualitária – opção legítima firmada no Projeto Constitucional de 1988. É pressuroso tratar de tal questão, máxime na busca de diretrizes que preservem – face aos lados opacos trazidos pela tecnologia – o papel do Estado, a equidade e a boa administração pública.

No aspecto metodológico o estudo adota abordagem procedimental dedutiva, com sua construção científica partindo da análise geral do tema proposto em direção a inferências mais particulares e apropriadas para a Administração Pública e os serviços públicos no Brasil, gerando um padrão de raciocínio descendente.² No que concerne às técnicas de pesquisa, optou-se pelo emprego das técnicas bibliográficas, documental e legislativa, que associadas permitem elaborar ambiente que conjuga as diversas dimensões da transformação digital pública.

Em complemento, reconhece-se o emprego do método científico (abarcados procedimento e técnicas de pesquisa) na dimensão da complexidade em Edgar Morin, para quem a teoria não é apenas uma chegada, mas um ponto de partida que “só ganha vida com o pleno emprego da atividade mental”³ – condição essencial do método. Na complexidade, o conhecimento foge da fragmentação e

² Por conta da adoção do método procedimental dedutivo dispensou-se a elaboração de hipóteses de verificação, já que nessa modelagem o conhecimento parte de premissas gerais consagradas na Ciência jurídica e implicações previamente observadas em fontes diversas, como relatórios, legislação, pesquisas etc.

³ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 335.

hiperespecialização ou, ainda, da redução e separação, para usar as expressões cunhadas por Morin.⁴

Nessa tese, a relação entre tecnologia, Administração Pública e serviços públicos considera exatamente a complexidade das relações estabelecidas nessa trinca, pois não pretende segmentar, mas unir e revelar condições jurídico-administrativas para a transição digital adequada. Ainda, elementos de música, poesia, literatura e escrita – arte no geral – são utilizados como forma de manifestar a necessidade de um pensamento verdadeiramente humano e complexo frente a um discurso tecnológico absoluto/simplista.

A originalidade da tese é destacada a partir de duas dimensões: metodológica e material. Importa informar que a originalidade, apesar da dificuldade de definição, pode ser constatada a partir de características como abordagem interpretativa, metodológica e objetivos propostos.⁵ É o desvendamento de dúvidas, apresentação de perspectivas à abordagem de questões controversas⁶, é sensibilidade para novas situações, flexibilidade e criatividade.⁷

Assim, do ponto de vista metodológico a pesquisa tem configuração baseada na teoria da complexidade, ofertando uma visão abrangente – com os devidos recortes – para a compreensão dos desafios e repercussões da transformação digital para a Administração e os serviços públicos. Formalmente, meritório registrar a (a) elaboração de diagnóstico evolutivo do processo de transformação digital, ofertando *frameworks* úteis para futuros estudos e políticas públicas; (b) a proposição de estratégias públicas para evitar a digitalização vazia; e a (c) perspectiva crítica do tecnosolucionismo, advertindo para a equívoca transformação digital que não considere os objetivos previstos na Constituição de 1988.⁸

⁴ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 138.

⁵ VAGARINHO, João Paulo. Como identificar a originalidade num artigo científico ou numa tese de doutoramento?. **Educar em Revista**, São Paulo, v. 35, n. 73, p. 181-207, fev. 2019.

⁶ BICAS, Harley E. A. Ineditismo, originalidade, importância, publicidade, interesse e impacto de artigos científicos. **Arquivos Brasileiros de Oftalmologia**, São Paulo, v. 71, n. 4, p. 473-474, ago. 2008.

⁷ Joana Garcia e Maria Targino explicam que, considerando as diversas discussões sobre a originalidade, a Filosofia da ciência não considera há muito a originalidade absoluta, pois “o conhecimento científico é acumulativo, a originalidade na ciência ou da ciência é relativa”. GARCIA, Joana; TARGINO, Maria. Conceitos de inédito e original: uso e implicações na comunicação científica. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, João Pessoa, vol. 08, 2013. Disponível em: <https://www.pbcib.com/index.php/pbcib/article/view/17737>. Acesso em: 18 jun. 2024, p. 09.

⁸ Foi realizada pesquisa na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BNTD) utilizando as palavras-chave indicadas neste estudo, considerando o intervalo entre os anos de 2015 e 2024 e o filtro “tese”. A pesquisa não retornou resultados, contribuindo para o reforço da originalidade da pesquisa apresentada.

Na estrutura, para além de introdução e conclusão, a pesquisa é desenvolvida em quatro capítulos. No primeiro capítulo, analisa-se o processo de adaptação da Administração Pública federal para o modelo digital, considerando a reforma gerencial da década de 90, a eficiência e a tecnologia no prisma do desenvolvimento – o que permite traçar um percurso histórico-normativo e compreensão conceitual da Administração Pública digital, entendida enquanto estrutura administrativa focada nos cidadãos/cidadãs, com integração de tecnologia para finalidades coletivas (transformação digital) e produção de valor público.

No segundo capítulo são mapeados os estágios evolutivos da Administração Pública e o emprego de novas tecnologias da informação e comunicação, com destaque para as peculiaridades observáveis, a função administrativa e sua releitura no prisma digital e os fundamentos para tanto, de forma a reconhecer a cyberatuação estatal enquanto resultado da capacidade de resiliência da Constituição de 1988.

Por conseguinte, no terceiro capítulo, são elencadas as implicações da transformação digital das funções administrativas, especialmente do instituto dos serviços públicos a partir da Lei nº 14.129, de 2021, conhecida como Lei do Governo Digital (LGD). Nesse ponto, são indicados a “nova crise” da noção de serviços públicos e o *design* dos serviços digitais no Governo como plataforma, que enseja a construção de um pacto federativo digital. Nesse contexto, considera-se serviço público digital aquele ofertado por plataforma pública, com a exigência de disponibilização de informações pertinentes e direitos dos cidadãos e cidadãs beneficiados.

No quarto capítulo são avaliadas as condições indispensáveis para a prestação de serviços públicos digitais, a partir das noções de democracia e cidadania digitais, com prognose acerca da necessidade de política pública própria para o acesso aos serviços públicos, abertura da governança pública digital e responsabilidade da Administração Pública, bem como pela crítica ao tecnosolucionismo na esfera pública – compreendido enquanto simplificação tecnológica de problemas públicos complexos e relevantes.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CAMINHO DIGITAL: ADAPTAÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE VELHOS PROBLEMAS E NOVOS DESAFIOS

O processo de modificação da Administração Pública é, em termos teóricos e práticos, fenômeno que decorre diretamente das atualizações que o Estado enfrenta e, também, a própria Administração enquanto aparelho estatal. Nesse sentido, este capítulo aborda as modificações que ocorreram na Administração Pública brasileira com a reforma gerencial da década de noventa, de modo a evidenciar a suposta busca pela eficiência como norte do modelo gerencial e sua relação com a tecnologia como condicionante da ação administrativa na perspectiva do desenvolvimento.

Além disso, trata da revolução tecnológica enquanto evento que impôs uma tendência de desmaterialização do agir administrativo, indicando as condições para tanto e, ao mesmo tempo, a passagem do modelo de Administração eletrônica para Administração digital na lógica histórico-normativa e conceitual.

2.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA GERENCIAL ENTRE EFICIÊNCIA E TECNOLOGIA NA ÓTICA DO DESENVOLVIMENTO

A estrutura patrimonialista que provocava a confusão entre patrimônio público e privado, especialmente na República Velha, tornou-se incompatível com o projeto de Estado que se apresentava ao Brasil. Essa conjuntura deu lugar ao modelo de Administração burocrática – distinguindo o patrimônio público do patrimônio privado e burocratizando a estrutura administrativa.

Com Getúlio Vargas as características anteriormente descritas tornam-se visíveis. Vargas suspendeu a Constituição vigente à época, designou interventores nos Estados e criou os ministérios da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio. Houve, em seguida, as iniciativas de proteção trabalhista e os impulsos de transformação da indústria nacional, sobretudo com investimentos nas chamadas indústrias base – promovendo a pluralidade do mercado interno e a urbanização.

A Constituição de 1937 previu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão vinculado ao presidente da República e efetivamente consolidado em 30 de julho de 1938. De acordo com Arízio de Viana⁹, então diretor geral do órgão, o DASP constituía um espaço institucional amplamente técnico focado

⁹ VIANA, Arízio de. O que é o D.A.S.P. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 35, p. 476–483, 1954, p. 476. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13625>. Acesso em: 16 dez. 2023.

na investigação, análise e direcionamento geral dos problemas administrativos, atuando cooperativa e articuladamente com os outros órgãos integrantes do serviço federal. Viana pontuou que “com a criação do DASP pretendeu o Governo Federal estimular, desenvolver e coordenar esforços no sentido de racionalizar e aperfeiçoar a ação do Estado no âmbito da Administração Geral”.¹⁰

Conforme explica Irene Nohara, o DASP foi responsável pelas transformações aplicadas “ao funcionalismo”, pois “objetivou racionalizar e imprimir eficiência à máquina administrativa. Atualmente, costuma-se chamar o conjunto de ideias que permeou o ímpeto reformador da época em ‘modelo de gestão burocrático’”.¹¹ A estrutura burocrática encontra sua legitimação a partir da percepção de dominação racional, também construída na teoria weberiana. A burocracia é entendida como um modelo ideal de organização fundamentado na aceitação e validade de determinações na autoridade racional-legal e sua estrutura fundamental.¹²

Em Weber, a burocracia é identificada na condição de instrumento altamente técnico, não se prestando à política inadequada. Burocracia corresponde à racionalidade e o processo de racionalização apresenta-se como mecanismo burocrático.¹³ É tipo voltado para evitar enclivamento entre público e privado, pois “a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada”.¹⁴ Irene Nohara, na mesma linha, sustenta: “o modelo racional-legal busca afastar das práticas organizacionais as relações pessoais, permeadas pelo subjetivismo, a ausência de procedimentos e, por consequência, de controles”.¹⁵

A Administração burocrática é, portanto, um padrão de gestão em que há a separação clara entre a coisa pública e a privada, significando um rompimento com as práticas patrimonialistas. Observa-se, por conseguinte, a presença de rotinas e processos administrativos configurados a partir de normas previamente definidas em

¹⁰ VIANA, Arízio de. O que é o D.A.S.P. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 35, p. 476–483, 1954, Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13625>. Acesso em: 16 dez. 2023, p. 479.

¹¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 22.

¹² OLIVEIRA, Gercina. A. de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 2, p. 47 a 74, 1970, p. 48. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4847>. Acesso em: 16 dez. 2023.

¹³ WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1979, p. 59, 68.

¹⁴ WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1979, p. 230.

¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Atlas, 2016, p. 162.

contexto permeado pela impessoalidade e hierarquia funcional. Além dessas características, cita-se ainda a profissionalização e a percepção de carreira.¹⁶

No tipo burocrático a racionalidade é orientada à eficiência: há a definição de esquemas procedimentais para a seleção de pessoal, compras de bens e serviços; sistema de controle baseado nos processos; e, igualmente, a profissionalização de carreira. Tais elementos voltam-se, na lógica dada, para a conformação maximizante dos objetivos imputados à Administração.

Mas a partir da década de 70 a Administração burocrática passou a ser questionada, sobretudo pelas modificações econômicas, políticas e sociais experimentadas mundialmente. Foi contestada fortemente sob o argumento da ineficiência e incapacidade de ofertar respostas efetivas às demandas dos cidadãos, tal movimento abriu caminhos para o delineamento de um arquétipo pós-burocrático.¹⁷

Assim, a década de 90 no Brasil foi o período de transição¹⁸ da Administração Pública Burocrática para a Gerencial.¹⁹ O processo de reforma do modelo administrativo ocorreu especialmente fundamentado na ineficiência da burocracia e ausência de foco nos cidadãos. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) expunha da seguinte maneira os defeitos do modelo burocrático: “a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço dos cidadãos vistos como clientes”²⁰.

O PDRAE, elaborado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), elencou diversas medidas de reorganização administrativa com fundamento na crise fiscal experimentada ao nível mundial e nos moldes de gestão privada, conforme anota Irene Nohara.²¹

¹⁶ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 21.

¹⁷ ARAGÃO, Cecília V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 3, set/dez, p. 104-132, 1997, p. 105.

¹⁸ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) emprega o termo “transição” no sentido de que os objetivos e princípios da Reforma seriam implementados de forma gradual. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 69.

¹⁹ Para um acompanhamento pormenorizado sobre a reforma do Estado no Brasil, ver: NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

²⁰ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 21.

²¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 86.

Bresser Pereira salientou que em decorrência da crise econômica, eventos hiperinflacionários e a redefinição do papel do Estado com a globalização ensejavam outra forma, “seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva”²². A lógica, então imposta, tinha apoio na tese de que como o mercado alocaria eficientemente os recursos em seus usos, a atuação estatal constituiria canal de ineficiência, sendo necessário retrair tal situação, como observa Adam Przeworski.²³

No Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) o indicativo foi de que o gerencialismo, enquanto modelo administrativo, nasceu do desenvolvimento tecnológico e da globalização econômica, tendo como marcas essenciais a eficiência da Administração Pública e a qualidade de serviços.

O Plano descreveu, ainda, que a distinção entre os modelos burocrático e gerencial residiria na figura do controle. Se na gestão burocrática o controle guardava concentração nos processos, o modelo gerencial preocupava-se, então, com resultados. “A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa a se basear nos processos para se concentrar nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio”²⁴.

Ao realizar uma análise crítica do discurso reformista, Irene Nohara pontua:

No vocabulário da nova gestão, objetivava-se mudar o modelo burocrático, centrado nas regras (*rule-based accountability*) para uma noção de gestão pelo desempenho/resultado (*performance-based accountability*). A falta de governança era associada ao fato de que o Estado tinha se tornado exaustivamente burocrático e com precários mecanismos de promover suas políticas públicas.²⁵

Tal característica integra, segundo o PDRAE, uma estratégia do paradigma gerencial, juntamente com a definição de objetivos a serem perseguidos pelo administrador e as autonomias financeira, material e de recursos humanos. Ademais, importante destacar que o Plano tornou clara a sua inspiração no modelo de administração de empresas.

²² BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, vol. 01, jan/mar, p. 5-42, 1998, p. 6.

²³ PRZEWORSKI, Adam. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 11, n. 32, outubro, 1996.

²⁴ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 22.

²⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 97.

Nas estratégias de transição o PDRAE veiculou que uma demanda infraconstitucional seria a elaboração de leis que desburocratizassem e desregulassem os serviços públicos. Ademais, como projeto adicional registrou a necessidade de criação da Rede de Governo (a modernização da rede de comunicação de dados da Administração Pública, compartilhamento adequado de dados e comunicação eletrônica com a sociedade e órgãos de governo) e sistemas de Gestão Pública (sistemas administrativos em diversas áreas para modernização e viabilização de transparência em diversas esferas).²⁶

O PDRAE traçou, então, uma proposta voltada para a reforma do aparelho do Estado, que buscava a configuração de uma Administração Pública federal “mais eficiente e mais voltada para a cidadania”²⁷, tornando indispensáveis ajuste fiscal durável, alterações econômicas direcionadas para o mercado (incluindo políticas industriais e tecnológicas) visando a concorrência interna e internacional, remodelação da previdência social, inovação de políticas sociais e aumento da capacidade de governança.²⁸

Mas Pedro Cavalcante observa que muitas das modificações pretendidas pelo Plano foram minadas e o “enfoque dominante foi o regime do servidor público”²⁹. Tanto que o desenrolar da maturação e solidificação das ideias reformistas desaguaram na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que “veiculou muitas das inovações da Reforma Administrativa, tendo por objetivo não apenas reestruturar a Administração Pública, mas principalmente ajustar os gastos com o ‘funcionalismo’”.^{30,31}

²⁶ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 80-81.

²⁷ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 17.

²⁸ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 16-17.

²⁹ CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 42.

³⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 132.

³¹ Ressalte-se que a proposta inicial de Reforma do Estado enfrentou o amargor de contrariar a lógica da Constituição de 1988, sendo a EC nº 19/1998 um resultado do equilíbrio entre as proposições gerenciais e os mandamentos fixados no ordenamento constitucional vigente. Sobre o tema, ver: NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 120.

A consolidação do modelo gerencial, ainda que não se possa afirmar a prevalência total deste modelo³² ou mesmo sua implementação total, ocorreu de maneira principal com o advento da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, restando mitigado, em verdade, o movimento inicial descrito no PDRAE – que atacava especialmente a ideia de “burocracia”, como se essa fosse um aspecto negativo do Estado, deixando de reconhecer, na verdade, a burocratização, “decorrente de deturpações no uso das técnicas burocráticas para fins personalistas ou patrimoniais”³³.

Nesse sentido, Irene Nohara assevera que “diferentemente do que é disseminado pelo senso comum, a racionalidade burocrática relaciona-se com a adequação dos meios em busca do máximo de eficiência”³⁴.

Numa análise holística do movimento de reforma administrativa rejeita-se uma visão extremamente positiva do modelo gerencial em contraste ao modelo burocrático, sobretudo porque as alterações advindas focaram na introdução de um modelo de gestão baseada na administração do setor privado, com redução de custos, corte de investimentos e desprestígio do papel do Estado na promoção do desenvolvimento.

Também não houve preocupação evidente com os cidadãos e a busca pela maximização da governança, que foram tratados como “clientes”. Vanessa Brulon, Pierre Ohayon e Gerson Rosenberg observaram que mecanismos de controle ou participação não foram indicados na reforma “e as características centralizadoras e autoritárias dos modelos anteriores são mantidas”³⁵.

Importante, pois, trabalhar com a perspectiva de que a reforma gerencial encampada no Brasil foi limitada e buscou sufocar a lógica de uma eficiência verdadeiramente administrativa, centrada na persecução de princípios, políticas e instrumentos comprometidos com o projeto constitucional de 1988. Inclusive, Luiz Carlos Bresser Pereira empregou a expressão “retrocesso burocrático da Constituição

³² LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. p. 5-31, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 20 dez. 2023.

³³ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 371.

³⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 351.

³⁵ BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>. Acesso em: 23 dez. 2023, p. 277.

de 1988”³⁶ para manifestar o suposto engessamento decorrente do ordenamento constitucional inaugurado e legitimar a reforma gerencial.

Pedro Cavalcante, ao analisar os impactos da reforma gerencial, determina que pode ser feita uma averiguação em três perspectivas: normativa, estrutural e simbólica.³⁷ Ou seja, há que se organizar as repercussões da reforma da década de 90 para compreender o movimento de “reconfiguração” do aparelho do Estado e suas problemáticas/limitações.

No aspecto normativo, materializado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, houve a constitucionalização da eficiência, mas as principais modificações aludiram ao regime dos servidores públicos, com a eliminação de regime jurídico único; origem de subsídios; limite de gastos com pessoal; alteração das regras sobre estabilidade; divulgação dos valores de subsídios e de remunerações nos cargos e empregos públicos.³⁸

Especificamente sobre esse ponto, observa-se uma tendência na “demonização dos servidores públicos”, inclusive com a influência indireta de propostas de reorganização estatal vindas de órgãos econômicos internacionais, como o Bando Mundial, por exemplo. Adele Carneiro pondera que a reforma gerencial numa ótica neoliberal enquadrou a capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento e seus servidores como um óbice ao avanço do país, pois “a expansão da capacidade do Estado significaria, então, uma maior burocracia e um número maior de servidores públicos que não produziriam, mas despenderiam a riqueza do Estado”³⁹. Ainda, a autora considera que “[...] os objetivos da gestão pública com princípios gerencialistas eram aconselhados antes mesmo do marco da reforma em 1995 e o são desde a década de 1980, por meio de avaliação e assessoria exclusivamente do Banco Mundial para a situação brasileira”⁴⁰.

³⁶ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 01, 1996, p. 16.

³⁷ CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 42.

³⁸ CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 42-43.

³⁹ CARNEIRO, Adele de Toledo. **Os preceitos gerenciais para o desenvolvimento: a influência do Banco Mundial para a consolidação do gerencialismo no Brasil na década de 1990**. 2019. 307 f. Tese. (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2019, p. 163.

⁴⁰ CARNEIRO, Adele de Toledo. Análise histórica das condições de subdesenvolvimento em gestão no Brasil: a influência do Banco Mundial para a consolidação do gerencialismo em projetos públicos no

Já no aspecto estrutural Pedro Cavalcante⁴¹ considera que as alterações foram poucas, mas com ênfase para a ideia de contratualização. Destaca-se a criação dos contratos de gestão e das Agências estatais (art. 37, §8º da Constituição Federal de 1988). Tal fenômeno viabilizou a amplificação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de órgãos e entidades com o manejo do contrato de gestão a ser firmado entre administradores e o poder público, sendo necessário a fixação de metas para desempenho.

Por derradeiro, ao tratar do terceiro aspecto, Cavalcante aponta que o discurso da reforma gerencial constante do PDRAE e suas pretensões modernizadoras “trafegam no campo simbólico”⁴², seja porque o debate levantado pelo PDRAE para alteração do aparelho do Estado não foi tão exato em termos legislativos, seja porque as modificações necessárias demandavam uma consciência para a gestão administrativa de longo prazo, questão delicada especialmente quando se considera o debate travado no Congresso Nacional.⁴³

Assim, os axiomas da gestão pública gerencialista para o Brasil assentados em resultados, controle social, controle institucional, transparência, *accountability* e reconhecimento do papel fundamental do núcleo estratégico da burocracia foram praticamente lançados para um caminho que não viabilizou efetivação, gerando, portanto, resultados pífios.⁴⁴

Em outra dimensão, Emerson Gabardo oferece uma análise crítica da reforma gerencial considerando os aspectos institucional-legal, cultural e de gestão.⁴⁵ Para

Terceiro Mundo. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 21, n. 5, p. e2021–0072, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/89167>. Acesso em: 24 dez. 2023.

⁴¹ CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 43.

⁴² CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 44.

⁴³ Nesse contexto, Fernando Abrucio pontuou: “Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas”. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, ed. Especial, p. 67-86, 2007, p. 73.

⁴⁴ CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020, p. 44.

⁴⁵ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 99.

Gabardo, a modificação da gestão foi a peça importante da “transformação do modelo burocrático para o gerencial”⁴⁶, que demandou projetos específicos, sobretudo para a suposta publicização da Administração pelas organizações sociais e pelas organizações da sociedade civil de interesse público.

Constata-se, pela explicação de Gabardo, que houve, na verdade, uma demonização do Estado em contraposição à supervalorização da sociedade civil⁴⁷, imputando ao Estado uma atuação lenta, morosa, ineficiente, enquanto as entidades do chamado Terceiro Setor seriam a expressão fiel da eficiência e da busca por resultados, o que permite a observação de um discurso de ser “a sociedade pela sociedade”, minando a ação pública e abrindo espaço para a cooptação dos serviços públicos por entes privados. Essa configuração é rejeitada por Gabardo.

Não obstante, é possível perceber que houve um caminho perturbado e dissonante entre a proposição do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), a Proposta de Emenda à Constituição nº 173/1995 e sua versão definitiva na Emenda Constitucional nº 19/1998. O PDRAE nasceu com a concentração de uma visão do papel do Estado variando entre concepções neoliberais e liberais⁴⁸ e resultou em uma emenda constitucional que por força do debate político no Congresso Nacional drenou muitas de suas ideias, evidenciando a prevalência da eficiência enquanto princípio e a conjugação de elementos gerenciais com elementos burocráticos.

Na lógica do modelo gerencial o que se busca é a estruturação de governos que funcionem com qualidade ao menor custo⁴⁹, e isso ficou evidente na alteração do regime dos servidores públicos e no foco fiscal que a Reforma Administrativa promovida teve. Entretanto, a noção de eficiência e especialmente o sentido que se buscou dar a este princípio com a reforma de 1998 foi extremamente técnico, fundado em aspectos puramente econômicos que não encontram razão de ser na Constituição

⁴⁶ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 99.

⁴⁷ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 53 e seguintes.

⁴⁸ Entende-se, do aspecto econômico, que na posição neoliberal ao Estado é vedada a atuação na economia, enquanto na posição liberal o papel do Estado seria de regulamentação/coordenação. A distinção entre ambas é exatamente a presença ou não do Estado e intensidade de sua atuação.

⁴⁹ DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Trad. Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 198.

de 1988, fatores mais preocupados com o controle do déficit público e inflacionário⁵⁰ que com os próprios compromissos constitucionais.

Fernando Abrucio explica que ficou “bem claro na discussão da Emenda Constitucional nº 19, na qual o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial”⁵¹. Buscou-se modificar o papel do Estado brasileiro com uma racionalidade de eficiência que não pode ser assumida enquanto meio. Nessa conjectura, Irene Nohara entende que “diversos meios sugeridos [no processo de reforma administrativa] amesquinham os objetivos maiores do Estado brasileiro, conforme o conteúdo democrático e de cidadania da Constituição de 1988”⁵².

O PDRAE não teve preocupação em abordar outras questões promissoras e não menos importantes que o ajuste das contas públicas que poderiam ter funcionado como instrumento para conformação da eficiência na Administração Pública brasileira, tal como a tecnologia. E não que isso pudesse sinalizar para a concretização dos objetivos constitucionais, mas pelo menos estaria em alinhamento ao PDRAE e suas justificativas.

Em termos de tecnologia a proposta do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado registrou, em sua introdução, que o paradigma gerencial emergiu na condição de uma necessidade face às “deficiências do modelo burocrático”⁵³, que se tornou “vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial”⁵⁴. Ainda nas suas considerações iniciais, o PDRAE consagrou imperioso reformas econômicas do Estado voltadas para o mercado e acompanhadas de políticas tecnológicas.⁵⁵

Da definição da Administração Pública Gerencial feita no PDRAE, o padrão gerencial nasceria de um lado pela expansão das funções econômicas e sociais

⁵⁰ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 66-67.

⁵¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, ed. Especial, p. 67-86, 2007, p. 73.

⁵² NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 354.

⁵³ É preciso considerar a distinção entre burocracia e burocratização. Ver: NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

⁵⁴ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 15.

⁵⁵ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 16.

estatais e, de outro, pelo avanço tecnológico e pela globalização da economia.⁵⁶ Porém, o Plano elaborou estratégia de reforma focada somente na questão econômico-fiscal, estando silente em relação à necessidade de abertura constitucional ou pelo menos definição de diretrizes para o “novo mundo” advindo da tecnologia.

Do diagnóstico realizado acerca das limitações do modelo burocrático, o PDRAE asseverou, nas dimensões cultural e dimensão-gestão, que as limitações burocráticas já não faziam frente às demandas que ocorreram por conta do desenvolvimento tecnológico, tanto com relação aos meios de supervisão e acompanhamento administrativos quanto da dinâmica de motivação dos servidores, o que obstaculizaria uma boa administração pública.⁵⁷

Constata-se, além disso, que o PDRAE não traçou objetivos – globais ou específicos – para o manejo da tecnologia como ferramenta para a Administração Gerencial e seus objetivos. Nem mesmo a estratégia de transição elaborada tratou do tema – tão relevante quanto a questão fiscal, como se depreende do conceito de Administração Gerencial elaborado no Plano.

Somente na área dedicada aos projetos adicionais é que o Plano abordou questões para tecnologia na gestão pública, especificamente para desenhar instrumentos educacionais de tecnologia; formação de recursos humanos para emprego de ferramentas tecnológicas; e criação de padrões de integração e suporte tecnológico.

Denota-se que mesmo a reforma tendo como indicativo as mudanças tecnológicas iniciadas, a contar de 1990, conforme registro do PDRAE, a normativa constitucional que inaugurou a reforma administrativa não tratou especificamente de plano de incorporação de tecnologias, sobretudo em matéria de tecnologia de informação e comunicação⁵⁸, evidenciando mais uma vez a despreocupação com o desenvolvimento alinhado ao projeto constitucional de 1988.

Inovação, criatividade e flexibilidade associaram-se ao gerencialismo, entretanto, não houve preocupação em regular a abertura para aplicação de

⁵⁶ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 21.

⁵⁷ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 49.

⁵⁸ A França, por exemplo, em 16 de janeiro de 1998 lançou a primeira etapa de sua estratégia para a transformação do Estado com o Programa de Ação Governamental para a Sociedade da Informação (PAGSI), consolidando sua infraestrutura administrativa e passando para a execução da segunda etapa de transformação no ano de 2001. Sobre o tema, ver: ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010, p. 24.

tecnologias no âmbito administrativo federal, ainda mais em um contexto promissor de evolução tecnológica e dada a existência do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), criado em 1964 objetivando a modernização e agilidade dos sistemas de dados estratégicos da União. As iniciativas em matéria de tecnologia foram tidas como adicionais e fixadas em iniciativas esparsas. Somente em 1999 implantou-se a Rede Governo, portal primitivo de informações e serviços.

Não obstante, a inserção do princípio da eficiência no artigo 37, com a EC nº 19/1998, é abertura significativa para a atuação administrativa em empregar soluções de tecnologia da informação e comunicação. O agir administrativo baseado em ferramentas tecnológicas pode ser considerado uma decorrência congruente da eficiência, mesmo que tal princípio evoque certa problematização.

Paulo Modesto⁵⁹, por exemplo, explica que a eficiência já poderia ser observada no plano jurídico antes mesmo da EC nº 19/1998, admitindo sustentação dessa ideia em níveis formal e estruturante. Irene Nohara, na mesma perspectiva, informa que a eficiência “era estudada como dever específico nas atribuições do administrador”.⁶⁰ Todavia, a presença de tal princípio explicitamente descrito no artigo 37 uniformiza incontestemente a obrigação de atuação eficaz, otimizada e qualificada à Administração Pública.

Odete Medauar reforça: “agora a eficiência é princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso”⁶¹. Já Daniel Wunder Hachem e Emerson Gabardo⁶² salientam ser inegável a ampliação da efetividade normativa e o valor simbólico da sua constitucionalização. Ademais, conduz a um dever de interpretação da eficiência em dimensão lógico-sistemática, tornando ainda mais clara a sua ligação com outros princípios estruturantes da Administração, em especial a dignidade

⁵⁹ MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 2, abr/jun, p. 105-120, 2000, p. 108.

⁶⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 93.

⁶¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 127.

⁶² HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuest. Constitucionales**, Ciudad de México, n. 39, p. 131-167, dic, 2018, p. 134. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932018000200131. Acesso em: 28 dez. 2023.

humana, o Estado Democrático de Direito e o princípio republicano – delineados na teoria de José Sérgio da Silva Cristóvam.⁶³

Por isto, rejeita-se uma visão ou possibilidade de interpretação jurídica da eficiência numa lógica estritamente econômica, que reconfigure a atuação estatal “pela denominada ‘concepção efficientista’, que, longe de verificar os reais elementos auferidores da eficiência do Estado, é originária no bojo de um ‘fetichismo econômico’”⁶⁴. Emerson Gabardo, em posicionamento crítico, assegura que a “eficiência entendida como estritamente econômica não é princípio da Constituição, e o princípio da eficiência administrativa não existe fora do contexto constitucional”⁶⁵.

A eficiência jurídica pode ser compreendida como o êxito da norma no alcance dos objetivos pretendidos. Assim, em consequência, a eficiência administrativa alcança – juridicamente – as funções incumbidas ao Estado e corporificadas a partir do desenvolvimento humano enquanto instrumental do Estado social⁶⁶. Eficiência, portanto, determina que o agente público deverá produzir resultados na persecução dos fins que o Estado deve alcançar⁶⁷, repercutindo, pois, na Administração direta e indireta.

A ideia de eficiência que perpassou as aspirações reformistas da década de 1990, a fim de emplacar a lógica gerencial com inspirações no setor privado à Administração Pública, é equacionada pela amplitude constitucional de 1988 e, decerto, resta fragmentada⁶⁸. Hodiernamente, o princípio da eficiência é compromisso policêntrico que passa a demandar do exercício administrativo a guarda do interesse

⁶³ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 259 e seguintes.

⁶⁴ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, p. 161.

⁶⁵ GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003, p. 163.

⁶⁶ GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017, p. 10.

⁶⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 93.

⁶⁸ Importante compreender que nas administrações democráticas, ainda que existam muitos problemas, uma única percepção ou um único entendimento não condiz com a pluralidade de interesses que são albergados pelos cidadãos e cidadãs, motivo pelo qual defende-se uma ponderação da noção de eficiência a partir da Constituição de 1988 em uma lógica teleológica. Nesse sentido, necessário conferir a obra de Luigi Bobbio, que defende que questões policêntricas e permeadas de interesses distintos não autorizam “decisões traumáticas” ao governante-gestor. BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Gordio**: Studio sui processi decisionali politico-amministrativi. 6. Ed. Milano: FrancoAngeli, 2003.

público primário de modo robusto, com “um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado”⁶⁹.

Nessa interpretação, resta patente a possibilidade de utilização de tecnologia para o progresso da administração pública no Brasil, como de fato vem acontecendo desde o início dos anos 2000, muito embora a reforma administrativa da década então analisada tenha sido silente com relação a necessidade de adoção de estratégias e alterações normativas que tornassem claras as condições de empregabilidade de recursos tecnológicos, mormente em meio a um ambiente administrativo totalmente sujeito ao controle – judicial, legislativo ou social.

Fernando Abrucio constatou⁷⁰, em matéria de tecnologia, que foi o estado de São Paulo pioneiro no emprego de tecnologias de comunicação e informação para a gestão pública, demonstrando a capacidade que os recursos tecnológicos possuem para a transformação realmente eficiente da Administração Pública. O autor descreveu:

Talvez a ação reformista mais significativa na gestão pública brasileira tenha sido o governo eletrônico. Impulsionado pela experiência do governo estadual de São Paulo, ele se espalhou por outros estados, capitais e governo federal. Sua disseminação é impressionante. Seus resultados são excelentes em termos de organização das informações. Mais importante ainda, a tecnologia da informação tem levado à redução dos custos, bem como ao aumento da transparência nas compras governamentais, reduzindo o potencial de corrupção. O ponto em que houve menor avanço do governo eletrônico é exatamente na maior interatividade com os cidadãos, em prol da maior *accountability*.⁷¹

Diante disso, é interessante ver que a questão da disseminação estrutural do uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) tenha partido da experiência estadual no âmbito federativo brasileiro – influenciando outros estados, municípios e mesmo o Governo Federal. Porém, delicado considerar que o estado de São Paulo

⁶⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível? In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de et al (coordenadores). **Direito administrativo e liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 288.

⁷⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, ed. Especial, p. 67-86, 2007, p. 77-76.

⁷¹ ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, ed. Especial, p. 67-86, 2007, p. 77-76.

seja o primeiro em termos econômicos no país, o que lhe confere maior autonomia em relação a outros entes federativos.

Verificadas as contradições da reforma gerencial no Brasil e a deficiência em termos de previsão da ação estatal com emprego de tecnologia, bem como identificada sua autorização – ainda que não expressa – pela constitucionalização da eficiência no rol de princípios integrantes do regime jurídico administrativo vigente, é pressuroso tratar do papel do Estado no desenvolvimento e a posição fundamental que a Administração Pública ocupa nesse sentido.

Não se pode negar que o Estado tem função inquestionável na promoção do desenvolvimento nacional. Rejeita-se, pois, uma interpretação institucional que atrele ao aparato público apenas e tão somente a incumbência de articular ou regular o “desenvolvimento” ou, mesmo, de atuar somente para a adoção de ajustes fiscais exigidos por organizações financeiras internacionais⁷² – como foi o caso da reforma gerencial – e em hipóteses em que o setor privado não tenha interesse.

Celso Furtado concebe o Estado na condição de estrutura que opera em unicidade com vistas ao bem comum. Para o autor, não haverá desenvolvimento nacional no sistema capitalista sem que haja a gestão estatal e o desenvolvimento ocorrerá somente com o planejamento panorâmico da economia, incluindo orientação e condução de produção, equalização e acumulação.⁷³

Por consequência, analisar a reforma gerencial ocorrida no Brasil – dos termos propostos pelo PDRAE à EC nº 19/1998 – requer a compreensão de que o desenvolvimento do país não se dá e não se dará fixado apenas num rearranjo administrativo baseado na visão estreita e anti-emancipatória de que a intervenção estatal implica em prejuízos, atrasos, na conformação do estamento burocrático que “atribui às organizações apenas uma fachada ou um verniz de burocracia”⁷⁴.

Nesse sentido, a indispensabilidade de olhar para a reforma gerencial inacabada entre os conceitos de modernização e desenvolvimento, de forma que se compreenda a urgência de repensar a Administração Pública, particularmente no contexto tecnológico, como elemento tático para a persecução dos objetivos

⁷² NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 360.

⁷³ FURTADO, Celso. **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2014.

⁷⁴ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 359.

constitucionalmente definidos. Essa afirmação não assume que o modelo gerencial, caso tivesse elaborado disposições normativas de utilização da tecnologia para a reforma do Aparelho do Estado, é viável para a consecução dos objetivos constitucionais estabelecidos em 1988, pelo contrário. Quer-se destacar exatamente a insuficiência das medidas gerenciais para tanto, que negligenciou, inclusive, a possibilidade de acrescentar em suas propostas de ações questão tão relevante como a tecnologia que já despontava mundialmente, ainda que em caráter elementar.

No pensamento de Celso Furtado a superação do desenvolvimento passa necessariamente pela atuação do Estado, pois há “um processo político que a sociedade somente pode realizar por meio do Estado. Este é apenas um instrumento, e a sociedade é que decide como e com que utilizá-lo, consciente de que sem ele estará desarmada”⁷⁵.

Assim, não se pode negligenciar a função do Estado e da Administração Pública – enquanto aparelho – na assunção de papéis e responsabilidades que encaminhem o país para o desenvolvimento, inclusive o desenvolvimento tecnológico, que não poderia ter sido descuidado na reforma gerencial. Claro que não se pode imputar toda a responsabilidade da ausência de instrumentalização tecnológica do movimento reformista ao PDRAE, pois o processo político de debate para alteração constitucional também teve sua parcela de contribuição.

Mas a impressão primeira é que a proposta de reforma, conforme analisado anteriormente, falhou em não buscar alterações normativas, constitucionais ou infraconstitucionais, com foco na tecnologia – especialmente se se considera a questão tecnológica como fundamental para o desenvolvimento no século XXI. Sequer pode afirmar que teve tal intento, vez que focou em aspectos estritamente fiscais. Tal movimento contribuiu para um retardo do Brasil em termos de competição tecnológica, estratégica para a competição internacional e para evitar a dependência em relação aos países desenvolvidos, bem como para a condução ao processo de desenvolvimento nos termos da teoria furtadiana.

Para Furtado, o subdesenvolvimento está ligado diretamente à Revolução Industrial e suas implicações: alteração das técnicas produtivas e dos padrões de

⁷⁵ FURTADO, Celso. Os ares do mundo. In: FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**: Tomo III. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 184.

consumo, residindo o subdesenvolvimento na “desigual assimilação das duas formas básicas de progresso tecnológico”⁷⁶. A teoria do autor esclarece:

A história do subdesenvolvimento consiste, fundamentalmente, no desdobramento desse modelo de economia em que o progresso tecnológico serviu muito mais para modernizar os hábitos de consumo do que para transformar os processos produtivos.⁷⁷

Desta maneira, chega-se à definição de modernização como um fator de continuidade do subdesenvolvimento, impedindo o desenvolvimento da nação. Em Furtado, a modernização implica no movimento de adoção de paradigmas de consumo elaborados, privados ou públicos, “sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos”⁷⁸. Na modernização a concentração de renda acontece em favor dos países centrais (e, pois, mais capacitados para a concentração e performance com o aparato tecnológico) e para minorias que representam, nos países periféricos, um “estilo de vida” evoluído⁷⁹. No mesmo sentido, Mario André Machado Cabral aponta: “a ‘modernização’ no estilo de vida da elite passou a se confundir com a ideia de desenvolvimento [nos países periféricos]”⁸⁰.

O processo de modernização, para manutenção do subdesenvolvimento, explora os países de periferia, como o Brasil, por exemplo, para ter no subdesenvolvimento a concentração de renda e riquezas em favor dos países de centro e de uma minoria nos países periféricos⁸¹. A reforma gerencial pode ser considerada, em termos gerais, uma reverberação da modernização, pois ao fim e a cabo promoveu o ajuste fiscal do Estado, com foco nos servidores públicos como uma despesa evitável, ao passo que negligenciou a utilização de instrumentos tecnológicos

⁷⁶ FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p. 10.

⁷⁷ FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982, p. 11.

⁷⁸ FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p. 81.

⁷⁹ VIEIRA, Wilson. A “modernização” no pensamento de Celso Furtado: desafio à construção da nação. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 24, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/426>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 37.

⁸⁰ CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/COPEP, 2011, p. 22.

⁸¹ CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/COPEP, 2011, p. 26.

– mesmo com o aceno para tal – como forma de promoção de melhorias na atuação administrativa brasileira, o que poderia ter impulsionado uma gestão pública mais eficiente do ponto de vista constitucional, beneficiando todos os cidadãos e cidadãs.

O debate da tecnologia deveria ter refletido, ainda que de maneira preliminar, nas propostas de reforma do aparelho do Estado, uma vez que uma das justificativas para a elaboração do PDRAE era exatamente o desenvolvimento tecnológico observado em nível mundial.

Ainda que houvesse uma dificuldade patente decorrente da imprevisibilidade de antecipações em termos de tecnologia de informação e comunicação⁸², uma reforma que buscava tornar-se marco da eficiência não poderia ter se descomprometido com questão fundamental e imperiosa no contexto da evolução humana e estatal.

Revela-se, portanto, que o foco da reforma gerencial na verdade era o atendimento de interesses mercadológicos escusos, despreocupada com a emancipação nacional e o rompimento de um elo de dependência na lógica centro-periferia, significou na realidade uma atualização da dependência.

Arlindo de Oliveira constata que “se de um ponto de vista histórico esta imprevisibilidade é meramente curiosa e intrigante, de um ponto de vista do planejamento estratégico transforma-se num desafio significativo”⁸³. Sustenta, em continuidade, que “a dificuldade inerente à previsão de futuros desenvolvimentos tecnológicos não desapareceu, de repente, e continuará a ser uma característica da nossa sociedade baseada em constante inovação”⁸⁴.

É imprescindível pensar qualquer tipo de reforma administrativa, que se determine a buscar a eficiência na lógica da Constituição de 1988 e do desenvolvimento, comprometido com todas as necessidades que uma sociedade tão complexa como a brasileira impõem.

Celso Furtado⁸⁵ explica que o desenvolvimento corresponde à transformação que albergue a sociedade enquanto um conjunto, introduzindo métodos produtivos eficazes e perseguição da disponibilidade de bens e serviços para a coletividade. Pondera, em seguida: “a ideia de desenvolvimento articula-se, numa direção, com o

⁸² OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 16-22.

⁸³ OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 19.

⁸⁴ OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 19.

⁸⁵ FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 41.

conceito de eficiência, e noutra, com o de riqueza. As formas mais racionais de comportamento corresponde uma satisfação mais plena das necessidades humanas”⁸⁶.

É exatamente nessa perspectiva que se deve reflexionar acerca das reformas administrativas para a Administração Pública, considerando o alinhamento dos fatores “estrutura” e “processos”⁸⁷ como intransponíveis para a promoção do desenvolvimento adequado e avanço da nação de maneira coletiva e inclusiva. É tratar da reforma do aparelho do Estado como fulcral para que o desenvolvimento conduza, de fato, à eficiência e a riqueza, desemborcando na satisfação das necessidades humanas, de modo particular das imposições previstas na Constituição de 1988, evadindo-se de uma perspectiva de desenvolvimento que considere unicamente o crescimento econômico, “mas não supera a situação de subdesenvolvimento”⁸⁸.

Na mesma orientação, Daniel Hachem⁸⁹ recusa a compreensão de desenvolvimento que observe apenas o aspecto econômico, inviabilizando a conformação de direitos humanos. Hachem registra que “a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, ii e iii) representam um dos escopos principais da noção de desenvolvimento, em sua vertente humana e social”⁹⁰.

Não há que se negar o papel do Estado e da Administração Pública enquanto estruturas responsáveis pela elaboração de processos indutores do desenvolvimento nacional, inclusivo e sustentável. A reforma gerencial, pairando entre o inacabado e a ausência de resultados, está mais alinhada à modernização que ao desenvolvimento, como já abordado. Daí a compreensão dos novos movimentos para a construção de

⁸⁶ FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, p. 41.

⁸⁷ Para um aprofundamento na dimensão estrutural e processual do desenvolvimento ver: FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000, capítulo IV.

⁸⁸ VIEIRA, Wilson. A “modernização” no pensamento de Celso Furtado: desafio à construção da nação. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 24, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/426>. Acesso em: 30 dez. 2023, p. 37.

⁸⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 151.

⁹⁰ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013, p. 155.

uma gestão pública⁹¹ mais democrática e próxima de uma noção de desenvolvimento adequada.

Atualmente, pode-se perceber o avanço da tecnologia na Administração Pública como uma resposta à evolução tecnológica observada mundialmente. Ao contrário do processo de reforma gerencial, que ocorreu predominantemente em termos constitucionais, a adoção de recursos tecnológicos na atividade administrativa tem acontecido a partir das experiências de órgãos e estruturas administrativas que, após a disseminação de iniciativas, induziram a adoção de atos normativos infraconstitucionais para atualização da gestão administrativa, marcando a presença de um padrão administrativo com o emprego de tecnologias de informação e comunicação – características da Administração Pública digital (conceito que será enfrentado em posterior).

2.2 UM FUTURO PERMANENTEMENTE “MÁGICO”: REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA DESMATERIALIZAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO

O desenvolvimento tecnológico pode ser compreendido como o processo de manejo de novos conhecimentos em tecnologia com efeitos explícitos, dinâmicos e permanentes. Pode-se afirmar que antes mesmo de 1940 já havia registros de “antecessores industriais e científicos das tecnologias da informação com base em microeletrônica”⁹², porém a dinâmica de evolução em termos tecnológicos foi significativa para o mundo, tornando possível experiências de sucesso antes inimagináveis, “com a invenção do circuito integrado, que ocorreu em 1958”⁹³.

Arthur Clarke, em carta à Revista *Science* no ano de 1968, formulou uma observação que se tornou conhecida posteriormente como a terceira lei de Clarke: “qualquer tecnologia suficientemente avançada é indistinguível da magia”⁹⁴. Em outra

⁹¹ Sobre o tema, ver: RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 11, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696>. Acesso em: 05 jan. 2024; DIAS, Taísa; CARIO, Sílvio A. Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 35, n. 02, 2014. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2876>. Acesso em: 05 jan. 2024.

⁹² CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 76.

⁹³ OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 17.

⁹⁴ CLARKE, Arthur. Clarke's Third Law on UFO's. **Science**, Washington DC, v. 159, n. 3812, 19 jan. 1968. American Association for the Advancement of Science (AAAS). Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.159.3812.255.c>. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 255, tradução livre.

dimensão criativa, Virginia Woolf em sua obra *Orlando – uma biografia*, ao narrar a vida de Orlando (um jovem inglês imortal que “acordou” mulher), escreveu:

Depois [ela, Orlando] tomou o elevador, pela simples razão de que a porta estava aberta, e foi lançada suavemente para cima. A verdadeira textura da vida agora é mágica, pensou enquanto subia. No século XVIII sabia-se como cada coisa era feita; mas aqui vou eu, subindo pelo ar; ouço vozes da América; vejo homens voando – mas não posso nem imaginar como isso é feito.⁹⁵

Observando as construções teóricas e literárias de Castells, Oliveira, Clarke e Woolf, é possível compreender o despontar de uma nova era para a sociedade: o início de um novo mundo fundado em transformações tecnológicas cada vez mais sofisticadas e dinâmicas, levando a sociedade a lugares e posições antes mesmo nunca imaginados – é a magia da tecnologia que nos acompanha permanentemente. Arlindo Oliveira registra: “mesmo as pessoas que nos trouxeram até aqui não anteciparam a onnipresença do telemóvel, a flexibilidade dos equipamentos actuais, ou a multitude de aplicações que vieram a concretizar-se”⁹⁶.

Manuel Castells⁹⁷ defende que somente nos anos 70 é possível perceber avanço expressivo das tecnologias de informação e comunicação – de forma a contribuir para a inovação e criação de um novo paradigma. Tal período pode ser indicado como fase evolutiva da tecnologia de ponta eletrônica.⁹⁸

A tecnologia é definida enquanto complexo de conhecimentos empíricos ou científicos que podem ser aplicados na produção ou melhoria de bens e serviços. É, pois, uma potencialidade⁹⁹. Partindo da tecnologia na condição de conceito base surgem os *inputs* e *outputs*. Os *inputs* são procedimentos de entrada essenciais (investigação, experimentação e demonstração) que se transvertem em canais de saídas – os *outputs* (invenção, inovação e difusão), com valor agregado.

⁹⁵ WOOLF, Virginia. **Orlando – uma biografia**. Trad. Laura Alves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Saraiva, 2011, p. 117.

⁹⁶ OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 18.

⁹⁷ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 76.

⁹⁸ Sobre as fases de evolução da tecnologia, entre a Pré-história e 1990, ver: HAYNE, Luiz Augusto; WYSE, Angela Terezinha de Souza. Análise da evolução da tecnologia: uma contribuição para o ensino da ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 37-64, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfrpr.edu.br/rbect/article/view/5947/pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

⁹⁹ BARATA, José M. Monteiro. Inovação e desenvolvimento tecnológico: conceitos, modelos e medidas - pistas para a investigação aplicada. **Estudos de Economia**, XII, n. 2, p. 147-172, 1992. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/9503>. Acesso em: 08 jan. 2024.

É dessa estrutura sequenciada que surgem as inovações de tecnologia da informação, com ênfase para a microeletrônica, computadores e telecomunicações como pontua Castells¹⁰⁰. Na obra *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde*, Tadao Takahashi¹⁰¹ faz destaque semelhante com relação à evolução tecnológica, que segundo o autor é centrada em tecnologias convergentes, computadores e internet.

O primeiro computador, designado *Electronic Numerical Integrator And Computer* (ENIAC), foi criado em 1946 na Universidade da Pensilvânia, com ideias de John Mauchly, John Presper Eckert e patrocínio do exército norte-americano¹⁰². Pesava cerca de 30 toneladas, possuía 180 metros quadrados e 5 milhões de conexões soldadas, utilizando código decimal e não binário¹⁰³. Mas foi em 1971 que a Intel criou o microprocessador, ampliando a capacidade de concentração de informações em um único *chip* e transformou a computação, já que foram, por consequência, criados os microcomputadores: “assim, a capacidade de processar informações [em chips] poderia ser instalada em todos os lugares”¹⁰⁴. Castells afirma, igualmente: “o advento do microprocessador em 1971, com a capacidade de incluir um computador em um chip, pôs o mundo da eletrônica e, sem dúvida, o próprio mundo, de pernas pro ar”¹⁰⁵.

A MITS, empresa fabricante de calculadoras no Novo México, desenvolveu em 1975 uma caixa de computação denominada *Altair*, que posteriormente serviu de base para o Apple I e Apple II, “este último foi o primeiro microcomputador de sucesso comercial, idealizado pelos jovens Steve Wozniak e Steve Jobs”¹⁰⁶. Conforme expõe Castells, os anos seguintes foram de intensa modificação e avanço para microcomputadores. Comparativamente, o autor explica que os computadores em 1980 não poderiam mais ser considerados isolados, pois passaram a atuar em rede e com mobilidade ampla. Por conseguinte, em 1990, os computadores de único *chip*

¹⁰⁰ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I.** 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 76.

¹⁰¹ TAKAHASHI, Tadao (Organizador). **Sociedade da informação no Brasil – Livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000, p. 3-4.

¹⁰² CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I.** 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 77-78.

¹⁰³ GOLDSTINE, H. H.; GOLDSTINE, Adele. The Electronic Numerical Integrator and Computer (ENIAC). **IEEE Annals of The History of Computing**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 10-16, 1996.

¹⁰⁴ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I.** 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 77-78.

¹⁰⁵ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I.** 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 79.

¹⁰⁶ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I.** 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 79.

possuíam a capacidade de processamento de uma máquina IBM (mais complexo em termos de chips) de cinco anos antes¹⁰⁷.

Com movimento sinérgico, entrou em atividade a primeira rede de computadores, de 1969 e criada pela Agência de Projetos de Pesquisa Avançada (ARPA), vinculada ao departamento de Defesa dos EUA. A ARPANET passou a dedicar-se às comunicações científicas no ano de 1983, com nomenclatura de ARPA-INTERNET e, em seguida, INTERNET. Após, há a elaboração do *world wide web* (WWW), concentrado os endereços da internet por informação, viabilizando uma pesquisa mais célere. Já em 1995, a rede de computadores passa a ser privada, excluindo o braço governamental operado pela então *National Science Foundation NSFNET*. Até 1999 não existiu uma autoridade de regulação da internet.¹⁰⁸¹⁰⁹

Ora, se pode-se definir a movimentação acima descrita como Terceira Revolução Industrial, evidente que a intensidade e dinâmica que alcançaram as tecnologias a partir da virada do século conduzem a uma Quarta Revolução, a revolução digital¹¹⁰, “caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)”¹¹¹. Há, decerto, novo período baseado na rapidez e produção de dados resultantes das interações digitais, com pontos de comunicação e contato múltiplos e simultâneos, além da mineração e produção de dados¹¹².

Klaus Schwab¹¹³ argumenta que a Quarta Revolução é marcada pela (i) velocidade, com ritmo exponencial devido ao mundo multifacetado e interconectado; (ii) amplitude, com combinação de diversas tecnologias modificando a economia, a sociedade e as relações; e (iii) impacto sistêmico, implicando na reforma de sistemas

¹⁰⁷ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 81.

¹⁰⁸ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002, p. 84-87.

¹⁰⁹ Por uma questão de estrutura lógico-argumentativa será tratado, mais adiante, a questão da regulação da internet no Brasil, com enfoque no Marco Civil da Internet.

¹¹⁰ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 19-20.

¹¹¹ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 20.

¹¹² BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. **The big data boom is the innovation story of our time**. 2011. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2011/11/the-big-data-boom-is-the-innovation-story-of-our-time/248215/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹¹³ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 17-18.

dentro de países, sociedades e empresas. Continuamente, o autor, ao tratar de categorias impulsionadoras da Quarta Revolução, indica a dimensão digital como propulsiva das novas relações e formas de interação, sobretudo com a Internet das Coisas (*Internet of Things* - IoT).

Ainda que exista controvérsia sobre o conceito da IoT, Somayya Madakam et al afirmam que tal noção refere-se a “uma rede aberta e abrangente de objetos inteligentes que têm a capacidade de se auto-organizar, compartilhar informações, dados e recursos, reagindo e agindo diante de situações e mudanças no ambiente”¹¹⁴. A IoT permeia a corporificação de uma infraestrutura global de rede para objetos físicos, com conectividade a qualquer hora e em qualquer lugar indistintamente – princípio da ubiquidade¹¹⁵. Ademais, a IoT tornou as conexões mais inteligentes e presentes na vida dos indivíduos, de forma que os dispositivos tecnológicos digitais mediam o trato entre coisas e pessoas¹¹⁶. A Internet das Coisas abrange, amplamente, a computação em nuvem, big data, *blockchain*, entre outras ferramentas.¹¹⁷

A computação em nuvem (ou *cloud computing*) traduz-se na utilização sob demanda de recursos de sistemas de computadores de forma remota, dispensando a operacionalização de *hardwares*, pois há o manuseio de verdadeiros bancos de dados remotos – com grande capacidade de armazenamento e gradação de demandas. Em outras palavras, a computação em nuvem pode ser entendida enquanto “um sistema que move dados armazenados em computadores individuais e nos departamentos de TI das instituições para grandes datacenters distantes operados por empresas que cobram pelo armazenamento e uso”¹¹⁸. Flávio Sousa, Leonardo Moreira e Javam Machado acrescentam:

¹¹⁴ MADAKAM, Somayya; RAMASWAMY, R.; TRIPATHI, Siddharth. Internet of Things (IoT): a literature review. **Journal of Computer and Communications**, [s. l.], v. 03, n. 05, p. 164-173, 2015, p. 165. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=56616>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹¹⁵ SANTAELLA, Lucia. **Comunicação ubíqua**: repercussões na cultura e na educação. São Paulo: Paulus, 2013.

¹¹⁶ SANTAELLA, Lucia; GALA, Adelino; POLICARPO, Clayton; GAZONI, Ricardo. Desvelando a Internet das Coisas. **Revista GEMINIS**, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 19–32, 2013. Disponível em: <https://www.revistageminis.ufscar.br/index.php/geminis/article/view/141>. Acesso em: 10 jan. 2024.

¹¹⁷ Estas tecnologias serão abordadas, de forma mais detalhada, na redação final do produto da pesquisa que será empreendida.

¹¹⁸ MOSCO, Vincent. **Becoming digital**: toward a post-internet society. UK: Emerald Publishing: Bingley, 2017, p. 18, tradução livre.

Para utilizarem os serviços, os usuários necessitam apenas ter em suas máquinas um sistema operacional, um navegador e acesso à Internet. Todos os recursos computacionais estão disponíveis na nuvem e as máquinas dos usuários não necessitam ter altos recursos computacionais, diminuindo o custo na aquisição de máquinas. Todo hardware pode ser utilizado para realizar alguma tarefa que seja adequada ao seu poder de processamento. Novos recursos de hardware podem ser adicionados a fim de aumentar o poder de processamento e cooperar com os recursos existentes.¹¹⁹

A computação em nuvem integra a chamada “nova era da internet” e oferece três modelos básicos de serviços: Software como um serviço (SaaS), Plataforma como um serviço (PaaS) e Infraestrutura como um serviço (IaaS). Tais modelos são disponibilizados de acordo com a demanda do usuário, seja ele uma pessoa física ou jurídica. Em síntese, “nuvem” na Tecnologia da Informação é uma metáfora para uma enorme rede de computadores que pode ser utilizada sob demanda, com variações de serviços, e permanece oculta ao usuário.¹²⁰

Nesse cenário, importante destacar que o Estado, especialmente a Administração Pública federal é parte interessada na utilização e operacionalização de serviços de computação em nuvem, mormente pela necessidade de armazenamento de grande quantitativo de dados decorrentes da transformação digital no Brasil. Sobre essa questão, Rubens Terra Neto constatou que a “construção de um modelo de computação em nuvem para a Administração Pública federal é um dos desafios atuais no setor público brasileiro”¹²¹. Tatiana Meinhart Hahn¹²², em 2023, ao tratar da consulta pública aberta pelo Governo Federal para a construção de instrução normativa sobre contratação de *softwares* e computação em nuvem, destacou que a iniciativa pública se deu de modo prevalente na busca pela elaboração de marco disciplinador voltado para a segurança, privacidade, integridade e governança de dados mantidos pelos órgãos e entidades do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).

¹¹⁹ SOUSA, Flávio; MOREIRA, Leonardo; MACHADO, Javam. **Computação em nuvem: conceitos, tecnologias, aplicações e desafios**. 2009. Anais da Escola Regional de Computação do Ceará, Maranhão e Piauí (ERCEMAPI), 2009, p. 03.

¹²⁰ TAURION, Cezar. **Cloud computing/computação em nuvem: transformando o mundo da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Brasport, 2009, p. 11.

¹²¹ TERRA NETO, Rubens Vasconcellos. **Desafios da contratação de serviços em nuvem no setor público: critérios para a contratação no Senado Federal**. 2019. Monografia. Instituto Legislativo Brasileiro, 2019, p. 133.

¹²² HAHN, Tatiana M. **Dados pessoais e contratação de cloud computing no setor público**. 2023. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-11/tatiana-hahn-cloud-computing-administracao-publica-federal/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

A referida consulta pública resultou na Portaria SGD/MGI nº 5.590, de 26 de outubro de 2023, que passou a disciplinar o modelo de contratação de softwares e serviços de computação em nuvem dos órgãos e entidades do SISP no Poder Executivo Federal.

Em complemento, o Big Data diz respeito à quantidade de dados que podem ser armazenados, processados, elaborados e manipulados, de modo que isso pode decorrer tanto do ambiente digital quanto da própria integração de informações analógicas ao ambiente virtual. Mas não há redução do termo “Big data” somente ao quantitativo de dados, tal instrumento abarca de forma semelhante métodos que podem ser empregados para coletar, gerenciar e analisar os dados disponíveis, gerando percepções mais próximas da realidade (que depende necessariamente da veracidade dos dados contemplados).

O Big Data possui cinco características expressivas, sobretudo quando aliado a outras iniciativas de tecnologias: volume, diz respeito à quantidade de dados; variedade, concernente às origens e fontes dos dados; velocidade, traduzida na forma rápida e dinâmica de sua geração e consumo; veracidade, pois os dados devem ser críveis; e valor, as informações devem conduzir a algum tipo de proveito.¹²³

No campo do Big Data, pode-se considerar como uma iniciativa importante a Plataforma GovData, que foi apresentada em 2017 por impulso do Ministério do Planejamento, com a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (Setic), do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e do Dataprev. O GovData reúne em uma base dados públicos da Administração Pública federal que viabiliza o acesso rápido, fácil e cruzado de dados por órgãos e entidades da administração, auxiliando assim no aperfeiçoamento de políticas públicas e na condução das atividades administrativas de um modo geral.

Em outra dimensão da revolução tecnológica, a *blockchain*¹²⁴ – numa tradução estrita – é um conjunto de blocos integrados por informações acerca de

¹²³ RIBEIRO, Cláudio José Silva. Big data no contexto da quarta revolução industrial: transformações no processo de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). In: CADERNOS ADENAUER XXI. **A quarta revolução industrial: inovações, desafios e oportunidades**. Rio de Janeiro: Fundação KONRAD Adenauer, 2020, p. 99.

¹²⁴ Para um aprofundamento técnico sobre a história e funcionamento da blockchain, ver: CHAUM, David; FIAT, Amos; NAOR, Moni. **Untraceable electronic cash. Conference on the Theory and Application of Cryptography**. Nova Iorque, NY: Springer, ago. 1988, p. 319-327. Disponível: <https://dl.acm.org/doi/pdf/10.5555/88314.88969>. Acesso em: 15 jan. 2024; ASSANGE, Julian; APPELBAUM, Jacob; MÜLLER-MAGUHN, Andy; ZIMMERMANN, Jérémie. **Cyberpunks: liberdade e o futuro da Internet**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013; CACHIN, Christian; VUKOLIĆ, Marko.

variadas transações que ocorreram num certo lapso temporal, detalhe relevante é que as cadeias de blocos possuem cada qual uma espécie de “assinatura digital única”. Constitui um registro tecnológico com a descentralização como medida de proteção. Denise Friedrich e Juliana Philippi descreveram:

Na *blockchain*, os blocos são ligados entre si por *hashes*, isto é, por códigos criptografados, e em cada bloco há a menção do *hash* anterior, o que torna imutáveis as informações ali contidas,⁵⁶ com registro temporal (*timestamp*, ou selo do tempo). Como as informações são registradas em diversos computadores, consiste em uma base de dados distribuída e descentralizada, com segurança no registro das informações, que são imutáveis.¹²⁵

Para as autoras, é imperioso considerar a *blockchain* não apenas como uma inovação tecnológica do aspecto econômico, mas também na condição de uma ferramenta para a governança pública, podendo tal ferramenta atuar enquanto opção institucional para a coordenação de atuações econômicas para escolhas públicas.¹²⁶ Sobre a utilização da *blockchain* pelas administrações públicas, Luzia Moura, Daniela Brauner e Raquel Muniz¹²⁷ realizaram revisão sistemática que constatou como tendência o emprego da iniciativa tecnológica na gestão pública.

No âmbito da Administração Pública federal, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) desde 2017 se dedica aos estudos da utilização da *blockchain* em suas atividades através do Centro de Excelência (CoE) em *Blockchain*, tendo como principais produtos o B-Connect, o B-Cadastros e o Compartilha Receita Federal.¹²⁸

Já a Estratégia de Governo Digital, vigente de 2020 a 2023 e instituída pelo Decreto nº 10.332/2020, estabeleceu como princípios a disponibilização de soluções de *blockchain* e a criação de uma rede *blockchain* do Governo federal, de modo que há uma abertura significativa para a integração na seara pública no Brasil.

Blockchain Consensus Protocols in the Wild. **Arxiv**: IBM Research - Zurich, Zurich, v. 02, n. 1, p. 1-24, jul. 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1707.01873.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

¹²⁵ FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e blockchain como instrumentos para o desenvolvimento econômico. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020, p. 109.

¹²⁶ FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e blockchain como instrumentos para o desenvolvimento econômico. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020, p. 110.

¹²⁷ MOURA, Luzia Menegotto Frick de; BRAUNER, Daniela Francisco; JANISSEK-MUNIZ, Raquel. Blockchain e a Perspectiva Tecnológica para a Administração Pública: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 24, n. 3, p. 259-274, jun. 2020.

¹²⁸ SERPRO. **Como o governo federal usa o blockchain?**. 2023. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2023/blockchain-no-governo-federal>. Acesso em: 15 jan. 2024.

Uma outra tendência da tecnologia é a Inteligência Artificial (IA), que corresponde ao fenômeno em quem uma máquina consegue imitar a capacidade humana, é o “uso de mecanismos informatizados que mimetizam as operações intelectuais humanas”¹²⁹. Max Tegmark assinala como uma espécie de “inteligência não biológica”¹³⁰. Com uma conceituação mais pormenorizada, John McCarthy descreve a IA como “criação de máquinas inteligentes, especialmente programas de computador inteligentes. Relaciona-se à atividade de manipulação de computadores para compreender a inteligência humana, mas a IA não se limita a métodos biologicamente observáveis”¹³¹.

Vale ressaltar, por fim, que a IA não deve ser confundida com a IoT. A relação entre essas tecnologias é muito íntima, todavia a Inteligência Artificial utiliza algoritmos para reproduzir a capacidade de compreensão humana e o faz a partir de dados obtidos por intermédio de dispositivos conectados à internet – IoT. Por sua vez, a Internet das coisas depende da IA para processar e analisar os dados alcançados e construídos – dispensando a ação humana.

A IA deixou de ser, no âmbito da Administração federal no Brasil, uma realidade distante. Por sua factibilidade, em 2021 a Portaria MCTI nº 4.617 instituiu a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), alinhada às diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que veio a definir objetivos e eixos (verticais e transversais) para a integração da IA na ação pública.

Outra iniciativa que pode ser mencionada com o uso de IA é a Análise de Licitações e Editais (ALICE), desenvolvida pela Controladoria-Geral da União (CGU) e manuseada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A ALICE é mecanismo baseado em IA que investiga fraudes e irregularidades em licitações a partir do cruzamento de dados extraídos de outros sistemas, como o Comprasnet, por exemplo.¹³²

¹²⁹ VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020, p. 183.

¹³⁰ TEGMARK, Max. **Vida 3.0: o ser humano na era da inteligência artificial**. Tradução Petê Rissatti. São Paulo: Benvirá, 2020, p. 50.

¹³¹ MCCARTHY, John. **What is artificial intelligence?** 2007. Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024, p. 02, tradução livre.

¹³² TOLEDO, Adriana Teixeira de; MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 2, p. 410-438, 30 jun. 2023.

Nessa senda, Vanice Valle, por exemplo, ao tratar da inteligência artificial (IA) pondera que a modelagem dos mecanismos pode ocorrer por aprendizado supervisionado ou profundo, com a respectiva aplicação do algoritmo designado. Mas isso não significa, inquestionavelmente, a preservação da impessoalidade ou da igualdade.¹³³¹³⁴ Pode-se afirmar, então, condução a um pensamento em que se exija do Estado, da Administração Pública, condições elementares básicas e constitucionalmente compatíveis para se absorver novas tecnologias e aplicá-las.

Portanto, é perceptível que de fato o desenvolvimento tecnológico, como uma espécie de “mágica”, transformou não só a realidade humana em suas interações interpessoais, mas também as interações nos aspectos econômico, político e jurídico¹³⁵. E para o futuro, o que resta é a incerteza decorrente da imprevisibilidade tecnológica e a constante necessidade de refletir sobre o regime jurídico administrativo que orienta o país. Voltar ao passado talvez não cause muito estranhamento, mormente porque há familiaridade em termos de conhecimento. Porém, “lançar-se ao futuro” resulte em desafios antes jamais imaginados.

É exatamente nesse sentido que se manifesta a permanente vigilância em relação ao papel do Estado, da Administração Pública e suas potencialidades. Se a propósito da reforma gerencial da década de 90 o Estado brasileiro tinha – alegadamente – uma faceta burocrática e ineficiente, atualmente é forçoso reconhecer que o Estado assumiu uma identidade digital, uma identidade espalhada entre *softwares*, *hardwares* e a rede mundial de computadores.

Dessarte, evidente que a capacidade de adaptação do Estado e, pois, da Administração Pública, condiciona em termos elementares a sua própria razão de ser, sendo isto tema inafastável e complexo. Ora, contemplar as transformações tecnológicas e seus impactos na esfera pública é depreender que o Estado, enquanto organização político-jurídica, bem como seus elementos (povo, território e soberania),

¹³³ VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020, p. 189.

¹³⁴ Para aprofundamento no tema IA e políticas públicas, ver: VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas para inteligência artificial: uma contribuição para uma agenda prioritária. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena A. Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (coordenadoras). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

¹³⁵ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 15 jan. 2024.

é chamado a manifestar-se na esfera digital, dever que não pode ser afastado, em particular pela extensão da vida coletiva nos aspectos político, econômico e jurídico dentro do ambiente virtual.

Seja nas teorias de Kelsen¹³⁶, Jellinek¹³⁷ ou Azambuja¹³⁸ o Estado é interpretado na condição de uma comunidade politicamente organizada e juridicamente regida. Não há que se negar que ao Estado contemporâneo, no século XXI, impõe-se a obrigação de “(re)invenção” para prolongar seu *status* no mundo digital – afastando então a sorte de hipóteses que possam questionar a transformação digital “como opção política”.

Nesse diapasão, Azambuja registrou: “o Estado, porém, não é imutável, é uma das formas da dinâmica social, é a forma política da socialidade, como diz Sturzo, e por isso varia através do tempo e do espaço”¹³⁹. Inserindo essa lógica no contexto tecnológico, assumindo a dinamicidade orgânica estatal, há registros na literatura apontando para o Constitucionalismo digital¹⁴⁰, dando reconhecimento para a necessidade de o Estado ampliar a efetividade de seu ordenamento fundante, máxime para:

[...] garantia e proteção de direitos fundamentais no ambiente virtual, acesso a tais direitos pela mediação tecnológica, pela educação digital, pelo diálogo governamental adequado, assim como pela salvaguarda dos poderes de Estado, pela regulação da atuação de grandes conglomerados de tecnologia e, portanto, pelo fomento ao desenvolvimento democrático e sustentável.¹⁴¹

Por consequência, essa construção teórica leva à concepção de Administração Pública digital, que “preocupa-se com o desenvolvimento tecnológico

¹³⁶ KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 273.

¹³⁷ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: FCE, 2000, p. 157.

¹³⁸ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1998, p. 06.

¹³⁹ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1998, p. 06.

¹⁴⁰ CELESTE, Edoardo. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. **International Review of Law, Computers & Technology**, London, v. 33, n. 1, p. 76-99, jan. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600869.2019.1562604>. Acesso em: jan. 2024; MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022.

¹⁴¹ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 183.

e sua aplicação nas suas atividades internas e externas”¹⁴², exteriorizando a ação estatal no espaço digital, seja com o manejo de tecnologias nas atividades de rotina burocrática, seja na prestação direta de bens e serviços à sociedade.

Isso ocorre porque com o desenvolvimento tecnológico os direitos fundamentais passaram a ter suas esferas de exercício/corporificação amplificadas, exigindo da Administração Pública, responsável por executar objetivos e dar cumprimento aos mandamentos constitucionais, um comportamento compatível com a nova ordem de realização da vida coletiva, ainda que esta possa ser questionada, imprevisível e repleta de desafios. De modo consequente, a ação administrativa digitalizada enseja a identificação do direito ao desenvolvimento digital, que repercute tanto na necessidade de acesso ao desenvolvimento pelos cidadãos e cidadãs, quanto na reconfiguração estrutural administrativa para oportunizar tal fenômeno. Nessa senda, Marie-Charlotte Roques-Bonnet aponta: “o desenvolvimento digital modifica o olhar sobre a implementação de direitos, impondo uma interpretação extensiva, e atual, de direitos e de obrigações dos cidadãos na sociedade digital”¹⁴³.

A partir dessa conjuntura, detecta-se a tendência atual de redimensionamento do agir administrativo, evidente no plano nacional e internacional: saída do material, do físico, para o digital. É a “desmaterialização” da ação administrativa no sentido de conferir-lhe mais eficiência, rapidez e satisfação das necessidades de cidadãos e cidadãs, cada vez mais atravessadas pela mediação das tecnologias de informação e comunicação.

A desmaterialização da ação administrativa implica numa “metaforização” das ações e serviços administrativos, que em termos genéricos pode ser efetivamente considerada como a saída do físico para o digital, conforme se observa em estudos¹⁴⁴

¹⁴² SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 185.

¹⁴³ ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010, p. 21.

¹⁴⁴ Conferir: GIRAULT, Yannick. La dématérialisation au service de la performance de l'administration. **Gestion & Finances Publiques**, Paris, n. 6, p. 81-83, nov. 2017; VIANA, Ana Cristina Aguiar; BERTOTTI, Bárbara M. Desmaterialização de serviços públicos no Brasil: o Governo Federal em 2019. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 07, n. 3, 2019; OKBANI, Nadia; CAMAJI, Laure; MAGORD, Claire. Dématérialisation des services publics et accès aux droits. **Revue Des Politiques Sociales Et Familiales**, Paris, v. 145, n. 4, p. 3-10, 13 dez. 2022; LÉOTHIER, Laurent. L dématérialisation des questions écrites des parlementaires: um outil de performance pour le Parlement français?. In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique**. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022.

dedicados ao tema. Porém, raciocinar a desmaterialização no Brasil merece uma definição que esteja em sinergia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que regem a Administração Pública. Até porque, como Marie Marie-Charlotte Roques-Bonnet indica, a desmaterialização administrativa resulta na desmaterialização de uma instituição da República¹⁴⁵: os endereços eletrônicos administrativos correspondem, inicialmente, a uma instituição, “eles devem, a princípio, permitir que se informe e se descubra uma instituição administrativa em alguns cliques”¹⁴⁶.

Com base nessas considerações, concebe-se, no contexto brasileiro, a desmaterialização administrativa como o fenômeno de conversão de dados e informações em versões físicas/analógicas para versões digitais, possibilitando o armazenamento, processamento e compartilhamento adequados e seguros, observados o regime jurídico administrativo definido pela Constituição de 1988, precipuamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37), bem como as normativas infraconstitucionais aplicáveis, de maneira que a desmaterialização não implique em óbice de acesso aos bens e serviços disponibilizados e prestados pela Administração Pública.

Significativo, nesse ambiente, informar que a desmaterialização objetiva uma aproximação da Administração Pública com a sociedade de modo geral, mas esse acontecimento tem de observar necessariamente as disposições constitucionais e infraconstitucionais, pois se assim não for a tecnologia não será empregada de forma correta.

O desenvolvimento tecnológico e os instrumentos de tecnologias de informação e comunicação só acarretarão eficiência administrativa, na perspectiva do Estado Democrático de Direito, se respeitarem os objetivos fundamentais do Estado (art. 3º, CF/1988), o papel da Administração Pública na perseguição desses fundamentos e a promoção do desenvolvimento adequado – conjugando os fatores social, econômico, político, ambiental e tecnológico.

A proposta de concepção da desmaterialização nos termos explicitados busca consagrar, no aspecto teórico, uma noção de “metaforização” da ação administrativa que possa permitir uma conciliação entre a burocracia necessária ao funcionamento

¹⁴⁵ ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010, p. 23.

¹⁴⁶ ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010, p. 24.

correto da Administração Pública e as novas inclinações em matéria de instrumentos de gestão pública baseada em tecnologias da informação e comunicação. Uma desmaterialização não limitada apenas à “eliminação do papel” na atividade administrativa, como pode se depreender de uma análise mínima do Plano Nacional de Desmaterialização de Processos¹⁴⁷, mas para além disso, que de fato utilize as TICs voltadas para eficiência.

Em outras palavras, pretende-se tornar factível uma compreensão da desmaterialização enquanto superação à ideia equivocada de desburocratização, pois como verifica Irene Nohara “rigorosamente falando, deve-se deixar claro que pretender ‘modernizar a partir de uma proposta de desburocratização’ acaba sendo, do ponto de vista científico, um contrassenso”¹⁴⁸, vez que a modernidade é marcada pela Revolução Industrial.

Indispensável considerar a distinção entre burocracia e burocratização. Enquanto a primeira corresponde à utilização de mecanismos de expressão do domínio racional do Estado, a segunda, na verdade, significa “deturpações patológicas do burocratismo [...] utilização das técnicas burocráticas para finalidades ‘pré-burocráticas, isso é, personalistas e patrimoniais de um ‘estamento burocrático’”¹⁴⁹.

Por conseguinte, vencer a burocratização com medidas que se classifiquem como “desburocratizadoras” em verdade é tormentoso, pois o aperfeiçoamento da Administração Pública não implica obrigatoriamente na eliminação da burocracia, pelo contrário. A burocracia, com o devido equilíbrio, é fundamental para o correto funcionamento do aparelho do Estado.

Por outro lado, defende-se que a desmaterialização administrativa, nos termos descritos, tem o potencial de romper não somente com o estamento burocrático, mas também de atender as necessidades coletivas de maneira eficiente e em consonância com as disposições constitucionais de 1988. Exatamente nesse ponto, a desmaterialização vai ao encontro à definição de burocracia reflexiva defendida por Irene Nohara:

¹⁴⁷ AGUIAR, Everson Lopes de; SILVA, Eleidimar Odilia. **Plano nacional de desmaterialização de processos**: administração sem papel. Brasília: CONSAD de Gestão Pública, 2013.

¹⁴⁸ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo**: transformações e tendências. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 358.

¹⁴⁹ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo**: transformações e tendências. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 359.

A burocracia reflexiva considera o cidadão como um sujeito que deve participar, ou seja, ter voz ativa, e não como “cliente” que deve ter satisfeitas suas necessidades de “consumo” pelo Estado, como se este fosse apenas uma empresa prestadora de serviços ou uma organização que tem por objetivo tão-somente articular em torno de si setores de regulação, para conduzir um consumo regrado.¹⁵⁰

Na burocracia reflexiva tem-se como objetivo precípua coordenar a burocracia com o desenvolvimento sustentável em um arcabouço democrático e baseado no planejamento de políticas públicas.¹⁵¹ Aqui, em complemento, propõe-se a desmaterialização administrativa na qualidade de instrumento para a eficiência na racionalidade da burocracia reflexiva – fazendo frente à ausência de facticidade da reforma gerencial de 1990.

A desmaterialização, manejada adequadamente, contribuirá para o apossamento da nova racionalidade administrativa advinda do desenvolvimento tecnológico e dos processos de adaptação e transformação digital do Estado e do seu aparelho, com ênfase na capacidade sensorial que o estado administrativo possui, segundo Adrian Vermeule¹⁵², que se mostra facilitada pela aproximação entre gestão pública e cidadãos e cidadãs.

Em diante, dedica-se ao percurso histórico-normativo que sustenta a observação de transição da Administração Pública eletrônica para a Administração Pública digital, bem como ao desenvolvimento conceitual desta última, fundamental para a pesquisa.

2.3 DA ADMINISTRAÇÃO ELETRÔNICA À ADMINISTRAÇÃO DIGITAL: PERCURSO HISTÓRICO-NORMATIVO E COMPREENSÃO CONCEITUAL

Jonathan Linton¹⁵³ observa que a inovação e o uso de tecnologia devem ser observados a partir das perspectivas social (processos, padronização e regulação) e técnica (capacidade tecnológica e habilidade de produção). Afirma, igualmente, que

¹⁵⁰ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 364.

¹⁵¹ NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014, p. 364.

¹⁵² VERMEULE, Adrian. The administrative state: law, democracy, and knowledge. In: TUSHNET, Mark; GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford. **The Oxford Handbook of the U.S. Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

¹⁵³ LINTON, Jonathan D. De-babelizing the language of innovation. **Technovation**, [s. l.], v. 29, n. 11, p. 729-737, nov. 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166497209000595>. Acesso em: 18 jan. 2024.

“é preciso também estar ciente que as inovações sociais, incluindo padrões, processos regulatórios e de aprovação, podem exigir modificações antes que o valor inerente às inovações técnicas possa ser capturado”¹⁵⁴. Na mesma linha, Hélène Bégon-Tavera prescreve necessária a compreensão das transformações digitais para que haja regulação capaz de lidar com riscos.¹⁵⁵

À vista disso, é relevante investigar o processo histórico-normativo de modelagem e integração das tecnologias de informação e comunicação (TICs), seus procedimentos e a respectiva forma de manipulação, mormente as tecnologias de informação e comunicação. É exatamente o conhecimento acerca do uso da tecnologia que viabiliza a construção de um marco normativo administrativo capaz de ser resiliente às mudanças contínuas decorrentes da inovação e evita a captura da Administração Pública, em termos de técnica, bem como a proteção do interesse coletivo.

Justo Reyna, Emerson Gabardo e Fábio Santos¹⁵⁶ informam que o ferramental tecnológico transforma a atuação do Estado, repercutindo nos resultados ou pressupostos do agir administrativo. Logo, é de admitir-se que há, claramente, implicações significativas do avanço em TICs no âmbito administrativo brasileiro.

Em 1964, a Lei nº 4.516¹⁵⁷ criou o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Pode-se afirmar que a SERPRO significou uma atualização da administração fazendária, iniciando seu funcionamento com dois computadores UNIVACS 1004 e um IBM 1401. Posteriormente, a disciplina da SERPRO foi reformulada pela Lei nº 5.615, de 1970.

Considerando os benefícios provocados pela informatização pela SERPRO, em 1972 o Decreto nº 70.370¹⁵⁸ instituiu a Comissão de Coordenação das Atividades

¹⁵⁴ LINTON, Jonathan D. De-babelizing the language of innovation. **Technovation**, [s. l.], v. 29, n. 11, p. 729-737, nov. 2009, p. 736. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166497209000595>. Acesso em: 18 jan. 2024, Tradução livre.

¹⁵⁵ BÉGON-TAVERA, Hélène. **La transformation numérique des administrations**. Paris: DILA, 2021, p. 28.

¹⁵⁶ REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fabio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 85, p. 30-50, 5 nov. 2020, p. 31. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>. Acesso em: 18 jan. 2024.

¹⁵⁷ BRASIL. Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964. **Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculados ao Ministério da Fazenda**. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4516.htm. Acesso em: 18 jan. 2024.

¹⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 70.370, de 5 de abril de 1972. **Cria a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, e dá outras providências**. 1972. Disponível em:

de Processamento Eletrônico (CAPRE), reestruturada em 1976 com o Decreto nº 77.118¹⁵⁹, na missão de adotar e indicar ações para racionalizar os investimentos públicos federais em matéria de eletrônica e aumentar a produtividade com as máquinas e equipamentos instalados e a instalar. A posteriori, a CAPRE foi extinta com o surgimento da Secretaria Especial de Informática (SEI), vinculada ao Conselho de Segurança Nacional, no Decreto nº 84.067/1979.¹⁶⁰

A Lei nº 7.232/1984, por sua vez, concebeu a Política Nacional de Informática e definiu como seu objetivo a capacitação nacional nas atividades de informática para o desenvolvimento. O art. 3º do referido instrumento normativo considerou atividades de informática aquelas referentes ao tratamento racional e automático da informação, abrangendo os trabalhos com componentes eletrônicos, dispositivos em técnica digital, *softwares*, estruturação e exploração de dados e serviços de informática.¹⁶¹

No ano de 1997, entrou no ar o sistema Comprasnet do Governo Federal. O sistema foi lançado para publicizar avisos e editais de licitações e resumos de contratos administrativos. Posteriormente, o Comprasnet foi remodelado para obter funcionalidades que redesenharam o modelo na fase de compra aplicável às licitações eletrônicas.¹⁶² Aqui percebe-se movimento de “saída” com a utilização de ferramentas tecnológicas, relação entre Administração e empresas interessadas em contratar.

Afirma-se, então, que a tecnologia, em especial a informática, foi utilizada durante período considerável como instrumento de apoio da Administração Pública federal, que concentra maiores demandas e serviços. Assim:

Em um primeiro momento, referida utilização voltava-se a facilitar as atividades burocráticas do Estado; depois, a partir dos anos 2000, passou a ser usada para promover alguns serviços e remodelar a relação entre a

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70370-5-abril-1972-418827-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁵⁹ BRASIL. Decreto nº 77.118, de 9 de fevereiro de 1976. **Reestrutura a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE) e lhe dá novas atribuições.** 1976. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-771189fevereiro1976425743publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁶⁰ BRASIL. Decreto nº 84.067, de 2 de outubro de 1979. **Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências.** 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d84067.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁶¹ BRASIL. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. **Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências.** 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7232.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

¹⁶² FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 195-216, 2014, p. 206. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/225>. Acesso em: 20 jan. 2024.

Administração Pública e os cidadãos e entidades da iniciativa privada em geral.¹⁶³

Aqui avista-se tendência da Administração Pública brasileira em seguir “o fenômeno que é a transformação digital”¹⁶⁴, acima de tudo por essa alteração representar, na percepção de instâncias internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Comissão Europeia (EC), tanto um desafio quanto fator de competitividade.¹⁶⁵

O Decreto nº 3.294, de 1999¹⁶⁶, concebeu o Programa Sociedade da Informação, vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Do programa surgiu o Grupo de Implantação que, durante o ano 2000, reuniu-se para elaborar as principais questões relativas ao momento de incorporação das tecnologias e suas ferramentas, seja no âmbito administrativo quanto na conformação de uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação.

No mesmo ano, o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), disciplinado pelo Decreto 03/2020¹⁶⁷, se debruçou sobre os aspectos que deveriam ser considerados a partir da utilização de tecnologias e no campo do Governo Eletrônico, destacando a urgência de universalização de serviços, promoção da facilidade de acesso e construção de infraestruturas de dispositivos e rede adequadas. Os resultados da ação do GTTI foram adicionados ao Programa Sociedade da Informação em seguida.¹⁶⁸ Assim, consolida-se a noção de gestão eletrônica no Brasil, que “compreende a definição de padrões, a normatização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, a disponibilização de boas práticas,

¹⁶³ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 209-242, 19 jun. 2020, p. 215. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁶⁴ BÉGON-TAVERA, Hélène. **La transformation numérique des administrations**. Paris: DILA, 2021, p. 21.

¹⁶⁵ BÉGON-TAVERA, Hélène. **La transformation numérique des administrations**. Paris: DILA, 2021, p. 39.

¹⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999. **Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências**. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3294.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁶⁷ BRASIL. Decreto de 3 de abril de 2000. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação**. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁶⁸ BRASIL. **Do eletrônico ao digital**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 jan. 2024.

a criação e construção de super infraestrutura tecnológica e outras questões”¹⁶⁹. Ainda em 2000, entrou em cena o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE). Outro momento importante foi a regulamentação do pregão eletrônico pelo Decreto nº 3.697 para a Administração federal.

Com as constantes experiências no âmbito federal foi identificada a indispensabilidade de uma estrutura que garantisse a autenticidade, validade e integridade dos dados e documentos existentes e inseridos no ambiente eletrônico. Desta feita, em 2001 a Medida Provisória nº 2.200-2 concretizou a Infraestrutura de Chaves Públicas brasileiras (ICP Brasil). Também, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) foi transformado em autarquia federal ligada ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e é sinalizado seu papel como Autoridade Certificadora Raiz do ICP Brasil, com atribuição de fiscalização do funcionamento da infraestrutura de certificação.¹⁷⁰

Em continuidade, o Portal Governo, antes limitado em questões de manuseio, foi reformado para configurar-se enquanto canal interno de interação dos órgãos da Administração Pública federal, em 2002. O SERPRO passou a ser autoridade certificadora (AC) e passou a ser admitida a contratação da certificação digital no Ministério das Minas e Energia.

Houve a criação do Portal de Serviços e Informações do Governo (e-Gov), unificando serviços e informações da Administração Pública federal, seus órgãos e entidades. Competia à Secretaria-executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico a manutenção do sítio e todas as suas demandas.¹⁷¹ Porém, João Batista Simão e Georgete Rodrigues¹⁷² observaram que a manutenção e atualização do sistema era de difícil instrumentalização, pois envolvia muitos órgãos. Os autores assinalaram “importante que o governo federal cumpra a meta de disponibilizar um portal mais moderno e que atenda melhor às necessidades do cidadão, para

¹⁶⁹ BRASIL. **Do eletrônico ao digital**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 jan. 2024, p. 01.

¹⁷⁰ COPALO, Edilane Del Rio. ICP Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, n. 20, p. 58-66, jan./mar, 2003, p. 64-65. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/522>. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁷¹ BRASIL. Resolução nº 12, de 14 de novembro de 2002. **Institui o Portal de Serviços e Informações de Governo e-Gov**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-nov-21/resolucao_estabelece_portal_governo_eletronico. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁷² SIMÃO, João. B.; RODRIGUES, Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 2, 2006, p. 90. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1093>. Acesso em: 20 jan. 2024.

aproveitar a receptividade do brasileiro quanto à utilização dos serviços públicos na Internet”¹⁷³.

A Administração federal contou, ainda, com dois importantes progressos: (i) movimento para implantação de sistema para acompanhamento dos processos administrativos (PROTOCOLONET) e (ii) criação do inventário de recursos de tecnologia da informação e comunicação (INVENTIC).

De maneira a seguir rumo ao futuro, o Departamento de Governo Eletrônico - DGE (previsto pelo Decreto nº 5.134/2004) passou a discutir o tema da interoperabilidade. Nessa senda, o debate dedicou-se a mapear formas de articular os sistemas da Administração Pública federal, buscando o aumento da eficiência na atuação administrativa via tecnologia. A interoperabilidade deve ser entendida como a potencialidade de vários sistemas e atores tecnológicos agirem conjuntamente (interoperar), permitindo que pessoas, organizações e computadores interajam no compartilhamento de informações eficientemente.¹⁷⁴¹⁷⁵

A ação do DGE culminou na elaboração do Documento Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING). O documento consolidou premissas, políticas e detalhes técnicos para a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação nos serviços do Governo eletrônico, abarcando uma arquitetura de interconexão, segurança, acesso, organização e troca de informações e integração.¹⁷⁶

De 2005 a 2007, o Governo Eletrônico dá um salto no sentido de acessibilidade. É institucionalizado o Programa Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG) e surge o Portal de Inclusão Digital. O e-MAG tornou-se obrigatório nos sítios e portais da Administração federal. Conforme explicam Simone Bacellar Leal

¹⁷³ SIMÃO, João. B.; RODRIGUES, Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 2, 2006, p. 91. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1093>. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁷⁴ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à interoperabilidade**. Brasília, DCP, 2015, p. 05.

¹⁷⁵ Interoperabilidade não pode ser confundida com integração, uma vez que esta última é forma de comunicação com dependência tecnológica, já a primeira visa comunicação sem relação dependente. Sobre o tema, ver: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à interoperabilidade**. Brasília, DCP, 2015, p. 05-07.

¹⁷⁶ O e-PING teve sua primeira versão em 2004. O documento foi atualizado diversas vezes. As informações ora descritas foram extraídas do documento vigente (2018). BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING) Documento de Referência**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018, p. 4. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/ePING_v2018_20171205.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

Ferreira et al¹⁷⁷ o e-MAG difundia recomendações para que a acessibilização dos sites e portais do Governo Federal acontecesse de maneira padronizada e harmônica, guardando os parâmetros de acessibilidade reconhecidos internacionalmente.

Em 2008, a realização de convênios passa a ser mediada pelo Portal de Convênios na internet, destinado à celebração de convênios e contratos de repasse de recursos voluntários da União para os outros entes federados. Essa ocorrência marca a fase de relação informatizada entre governos, classificada como uma das dimensões do Governo Eletrônico.¹⁷⁸

Em sequência, a Administração Pública federal aperfeiçoou, com a Instrução Normativa nº 04/2010, o procedimento de aquisição em matéria de Tecnologia da Informação pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP). Concomitantemente, iniciaram-se os debates acerca da implementação de uma estratégia de dados abertos – tendência mundial para a modernização dos órgãos públicos.

Com o advento da Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentando o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição de 1988, virou regra a publicidade e prestação de informações por parte da Administração Pública, constituindo o sigilo a exceção.¹⁷⁹

Eneida Desiree Salgado e Tarso Cabral Violin observam que os dispositivos da LAI:

Impõem aos órgãos e entidades do Poder Público a gestão transparente da informação; a transparência quanto a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações governamentais, bem como das metas; a disponibilidade de informações sobre os resultados das inspeções realizadas, as auditorias, as prestações de contas; a divulgação das competências e estruturas organizacional, das transferências financeiras, dos gastos realizados e dos processos de licitação. Essas informações devem

¹⁷⁷ FERREIRA, Simone. B. L. et al. E-acessibilidade: tornando visível o invisível. **Revista Morpheus - Estudos Interdisciplinares em Memória Social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 1-19, 2007, p. 04. Disponível em: <http://seer.unirio.br/morpheus/article/view/4780>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁷⁸ ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: **Anais do Encontro Preparatório para o Congresso Anual do CONPEDI 17**, Salvador: Fundação Boiteux, 2008. p. 1150. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁷⁹ SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, T. Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia. (Org.). **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Editora Íthala, 2015, p. 279.

estar detalhadas e disponíveis de forma que seja possível realizar uma busca e emitir informes eletrônicos.¹⁸⁰

Nota-se, da exposição dos autores, que há uma preocupação do legislador para com as informações e a sua disponibilização, a exigir rapidez, compreensibilidade e viabilização da participação e controle sociais. A atender as exigências da LAI, o Decreto nº 7.724, de 2012, instituiu o Sistema de Informação ao Cidadão (e-SIC)¹⁸¹. Andrey Lamberty, Thais Gomes e Rosane Silva explicam que o e-SIC é manifestação do Governo Eletrônico, “trata-se, portanto, de uma aplicação das TICs com vistas a melhorar a comunicação entre governo e cidadãos, visando uma administração mais eficiente”¹⁸².

Doravante, em 2013 o Governo Federal lançou a identidade visual padrão para os sites e portais, a Identidade Digital do Governo (IDG). Nesse programa o objetivo a perseguir era a padronização dos portais dos órgãos federais e alinhamento de informações visando a otimização da comunicação com o cidadão.¹⁸³ É possível observar a origem de uma personalidade digital mais voltada aos cidadãos, focadas na percepção deles em relação à presença da Administração Pública.

Momento importante de reconhecimento do universo digital e suas implicações na vida cotidiana foi o sancionamento da Lei nº 12.965, de 2014, popularmente chamada de Marco Civil da Internet. Pode-se definir como esferas de preocupação do Marco Civil a liberdade de expressão, a neutralidade e a privacidade. Veja: se historicamente a rede mundial de computadores não conta com parâmetros de regulação específicos e concentrados, nada mais lógico imaginar que os atores desse ambiente, sobretudo agentes que trabalham com o fluxo e controle de dados, imporiam uma atuação obscura – a constituir modo de violação de direitos.

O Marco Civil da Internet é, no Brasil, progresso ao proteger a liberdade, privacidade e, especialmente, assegurar a neutralidade da rede, vedando que

¹⁸⁰ SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, T. Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia. (Org.). **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Editora Íthala, 2015, p. 279.

¹⁸¹ O e-SIC atualmente está integrado à Plataforma FalaBR, desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU).

¹⁸² LAMBERTY, Andrey Oliveira; GOMES, Thais Bonato; SILVA, Rosane Leal da. Direito de acesso à informação pública e governo eletrônico: a transparência nos portais do Poder Executivo da Argentina e do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 1, p. 157-184, abr. 2020, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67912/40615>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁸³ BRASIL. **Do eletrônico ao digital**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 22 jan. 2024.

empresas de tecnologia subvertam as finalidades dos dados gerados pelos usuários e sua integridade ou pratiquem atividade discriminatória (limitação ou bloqueio de dados). O Marco representa implicação clara da dimensão digital do constitucionalismo contemporâneo – preocupado em garantir direitos fundamentais, o papel do Estado, a regulação adequada e o desenvolvimento sustentável.¹⁸⁴

Há na literatura, por exemplo, registros de que o Marco Civil da Internet não se prestaria a muita efetividade, vez que outros países não têm documento com as mesmas características e a neutralidade não teria efeitos consideráveis.¹⁸⁵ Em outra perspectiva, argumenta-se a necessidade de uma teoria responsiva da internet, baseada na auto-regulação, cooperação e diálogo.¹⁸⁶ Sem embargo, pode-se considerar que essas ideias não prosperam na realidade que hodiernamente se impõe.

Primeiro, porque apesar de inexistir uma regulação exclusiva da internet ao nível global, o Marco Civil da Internet guarda sinergia com a Carta de Direitos Humanos e Princípios para a Internet¹⁸⁷ da Organização das Nações Unidas (ONU) e com o documento de Gestão de Riscos de Segurança Digital para a Prosperidade Econômica e Social¹⁸⁸ da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), regulando a atuação de agentes tecnológicos e preservando direitos.

Segundo, por ser uma ingenuidade acreditar na responsividade da internet e que a auto-regulação sirva como instrumento efetivo de proteção de direitos, basta

¹⁸⁴ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022.

¹⁸⁵ TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 269-285, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/n87YsBGnphdHHBSMpCK7zSN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁸⁶ AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1992.

¹⁸⁷ UN INTERNET GOVERNANCE FORUM. **The charter of human rights and principles for the internet**. 4th. ed. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Communications/InternetPrinciplesAndRightsCoalition.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁸⁸ OECD. **Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity OECD: Recommendation and Companion Document**. Disponível em: https://www.oecd.org/sti/ieconomy/digital-security-risk-management.pdf?_ga=2.56975978.1528244405.1648559594-1231517575.1648559593. Acesso em: 22 jan. 2024.

considerar os vazamentos de dados no Brasil.¹⁸⁹ Nicolas Suzor declara ser urgente a limitação de poderes no âmbito digital¹⁹⁰, indispensável à regulação da internet.

Em outro horizonte, já para a Administração federal direta, suas autarquias e fundações¹⁹¹, o Decreto nº 8.539, de 2015, dispôs sobre a utilização do processo eletrônico nos órgãos e entidades administrativos. O art. 3º do Decreto declarou como objetivos (i) a guarda da eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, com alinhamento entre meios, ações, impactos e resultados; (ii) promoção dos meios eletrônicos, fixados na segurança, transparência e economicidade; (iii) a busca pela sustentabilidade ambiental com utilização de TICs; e (iv) o acesso dos cidadãos nas esferas administrativas.¹⁹²

Nesse ínterim, é perceptível que a preocupação da Administração Pública se volta, aos poucos, para a visão dos cidadãos, criando uma espécie de posição mais acessível e construída pela utilização das TICs. Notadamente, implica a superação do prisma eletrônico (voltado internamente para as atividades administrativas) pelo modelo digital (focado nos cidadãos e suas demandas). De certa maneira essa mudança ocorre tardiamente no Brasil, pois o termo “digital”, disseminado a contar da década de 90, “denota o fato de que o usuário chega ao centro das preocupações, e que os usos, trocas de conteúdos, a criação massiva de novos dados tornou-se uma questão mais significativa do que suportes técnicos da TI”¹⁹³.

Assim, em 2016 foi instituída a Política de Governança Digital para a Administração Pública federal direta, autarquias e fundações. Os princípios orientadores da referida Política concentravam-se nas necessidades da sociedade, abertura, transparência, compartilhamento de capacidade em serviços, simplificação, priorização dos serviços públicos digitais, segurança, privacidade, participação e

¹⁸⁹ ARAGÃO, Alexandre. **5 grandes vazamentos de dados no Brasil — e suas consequências**. Jota. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/vazamentos-de-dados-no-brasil-28012022>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁹⁰ SUZOR, Nicolas. **Digital Constitutionalism: using the rule of law to evaluate the legitimacy of governance by platforms**. Sage Journals, Thousand Oaks, jul/set. 2018, p. 04. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2056305118787812>. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁹¹ Excepcionadas as empresas estatais por conta de legislação própria.

¹⁹² BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

¹⁹³ BÉGON-TAVERA, Hélène. **La transformation numérique des administrations**. Paris: DILA, 2021, p. 14. Tradução livre.

controle social, além do governo como plataforma e incentivo à inovação.¹⁹⁴ Após, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC) criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), responsável pela elaboração da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital), que foi atualizada em 2018 e consolidada em um único documento.

A e-Digital definiu enquanto eixos de transformação: o aperfeiçoamento das infraestruturas necessárias e acesso às TICs; pesquisa, desenvolvimento e inovação; preparação da confiança no ambiente digital; educação e capacitação. Além, estruturou esses aspectos em duas frentes de atuação: (a) transformação digital da economia e (b) transformação digital da cidadania e do governo.¹⁹⁵

Em 2020 foi criada, pelo Decreto nº 10.534¹⁹⁶, a Política Nacional de Inovação na Administração Federal, com a finalidade de orientar, coordenar e articular as estratégias de inovação no país e estabelecer mecanismos de cooperação entre os entes federados, de forma a alinhar o processo de inovação – tanto no setor produtivo quanto no setor social (artigos 1º e 2º).

Em linhas gerais, a Política Nacional de Inovação consiste, segundo o art. 4º do Decreto nº 10.534/2020, na definição de princípios, eixos, objetivos e diretrizes para orientar a inovação pelo Governo Federal, incentivando as iniciativas inovadoras, a pesquisa e o desenvolvimento dos setores produtivos, maximizando competitividade e produtividade. Além disso, a referida política conta com referenciais de inovação, governança interministerial e sistema de avaliação e monitoramento dos programas e ações de fomento à inovação.

A Política Nacional de Inovação expõe, assim, caráter positivo com relação à inovação e produção de serviços inovadores, tanto para o setor privado quanto para o setor público, uma vez que se volta ao fomento nos setores produtivos e emprego de soluções tecnológicas no setor social, incluindo não somente a dimensão interna

¹⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. **Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 22 jan. 2024. Posteriormente a Política de Governança Digital foi substituída pela Estratégia de Governo Digital (2020-2022).

¹⁹⁵ BRASIL. **E-Digital 2018.** Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024

¹⁹⁶ BRASIL. Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. **Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10534.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

da Administração Pública federal, mas também sua relação com os cidadãos e cidadãs.

Sequencialmente, é elaborada a Estratégia de Governo Digital (EGB) para o período de 2020 a 2022.¹⁹⁷ A estratégia basicamente corresponde ao delineamento dos princípios e diretrizes de transformação dos serviços públicos no ambiente digital ofertados pela Administração Pública federal, mas, adicionalmente, tornou clara a necessidade de preocupação com a segurança dos dados dos cidadãos usuários, insculpindo em seus objetivos a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD (Lei nº 13.709/2018). A EGD teve sua vigência estendida até 2023 por força do Decreto nº 11.260/2022.¹⁹⁸

Na EGD é possível visualizar uma preocupação com a desmaterialização administrativa despertada, sobretudo, por conta da pandemia de covid-19 – que infligiu momentos tormentosos para a sociedade e exigiu da Administração Pública um comportamento altivo, sério e coordenado para que as prestações públicas pudessem ser efetivadas.¹⁹⁹

Posteriormente, em março de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.129²⁰⁰, instituindo princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital no âmbito federal e visando a busca pela maximização da eficiência na ação pública. Indispensável registrar que o referido instrumento normativo teve tramitação iniciada no ano de 2017, inclusive como uma proposição específica – no Projeto de Lei (PL) nº 7.843 – para

¹⁹⁷ BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. **Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 23 jan. 2024.

¹⁹⁸ O mesmo decreto tratou da responsabilidade da Secretaria de Governo Digital na articulação e apresentação da minuta da Estratégia de Governo Digital, com fundamento no art. 3º da Lei nº 14.129/2021. BRASIL. Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022. **Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11260.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

¹⁹⁹ Registra-se, aqui, profundo pesar por todas as vidas que poderiam ter sido salvas caso o Brasil tivesse contado com um planejamento sério e articulado vindo da gestão federal da época, que poderia ter utilizado eficientemente os recursos de TICs em prol da coletividade e da divulgação científica baseada em evidências. Sobre a ausência de planejamento durante a pandemia de Covid-19 no Brasil, ver: FIOCRUZ. **Boletim observatório Covid-19 – Boletim especial: balanço de dois anos de pandemia Covid-19.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/documento/boletim-covid-balanco-de-2-anos-da-pandemia>. Acesso em: 24 jan. 2024.

²⁰⁰ Nesse momento a pretensão da pesquisa não se volta para uma avaliação em profundidade da Lei nº 14.129/2021, isso será feito em capítulo posterior e integralmente dedicado ao debate da norma, suas potencialidades e desafios.

tornar-se o fundamento das regras e instrumentos da “eficiência pública”. Após quase quatro anos de tramitação, a Lei nº 14.129/2021 foi integrada ao conjunto normativo do Governo Digital, abrangendo princípios, conceitos e estratégias fundamentais para a desmaterialização administrativa.

Também em 2021 o Ministério da Ciência e Tecnologia publicou a Portaria nº 4.617, que instituiu a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), norteando as ações administrativas do Estado com foco no desenvolvimento de pesquisas e criação de soluções para o ambiente produtivo e social.²⁰¹

Já em 2023 o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos fixou os paradigmas para contratação de *softwares* e de serviços de computação em nuvem para órgãos e entidades do Poder Executivo federal – Portaria SGD/MGI nº 5.950/2023. A Portaria uniformizou a viabilidade para contratação de softwares, serviços de computação em nuvem propriamente ditos e serviços de operação e gerenciamento de nuvens, abrindo um caminho devidamente regulado para a consolidação e expansão da memória digital da Administração Pública federal.

Pela exposição realizada percebe-se que há dois momentos distintos da Administração Pública para com a utilização das tecnologias de informação e comunicação, sendo essa observação importante para a diferenciação necessária entre administração eletrônica e administração digital.

Entre 2015, com a fixação do meio eletrônico como canal para realização dos processos administrativos, e 2016, com a criação da Política de Governança Digital (PGD), há um movimento de “saída” da Administração federal, que passou a ser mais acessível para a sociedade e foi consolidado nos eixos estratégicos da PGD: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Esse fenômeno pode ser entendido como a desintermediação administrativa, implicando na facilitação das interações entre Administração central, órgãos descentralizados ou desconcertados e cidadãos.²⁰²

Portanto, a ideia central da Administração eletrônica está no emprego de tecnologias de informação e comunicação em sua atuação burocrática interna e

²⁰¹ BRASIL. Portaria GM nº 4.617, de 06 de abril de 2021. **Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus eixos temáticos.** Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-portaria_mcti_4-617_2021.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

²⁰² ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010, p. 33.

visando a potencialização de sua eficiência, ao passo que na Administração digital há um foco nos cidadãos, na integração estrutural de tecnologias de ponta e na produção de valor público.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) baliza a construção teórica anterior quando diferencia o e-Governo de Governo digital. Para a OCDE, o e-Governo (ou governo eletrônico) significa o manuseio pelos governos das tecnologias de informação e comunicação como instrumento de atuação, com ênfase para a internet. Já o governo digital é traduzido enquanto a utilização das TICs como integrantes das estratégias de modernização dos estados e geração de valor público, com destaque para as interações com os governos e a disponibilização de serviços públicos.²⁰³ Pela OCDE as administrações podem ser distinguidas nessa perspectiva e por isso...

[...] pode-se conceber a Administração Pública digital enquanto uma nova organização da gestão, baseada na manipulação de processos tecnológicos e prestação de serviços públicos cada vez mais atualizados, pois, com foco na digitalização de atividades intrínsecas e extrínsecas — marcando o abandono da atuação analógica, “com vistas a trazer eficiência à gestão pública e a transformar a forma com que se relaciona com os cidadãos”.²⁰⁴

Por consequência, destacável que uma das principais características da Administração Pública digital é a geração de valor público, é a agregação tecnológica em conformidade com as disposições constitucionais, “em outros termos, deve-se indicar (a) capacidade de inovação ou aperfeiçoamento tecnológico e (b) aptidão para a persecução do interesse público”²⁰⁵.

Thi Hoa Nguyen e Hoang Thai Hy Nguyen ao abordarem diferenças significativas entre administração eletrônica e administração digital, inclusive citando a própria OCDE e outros registros da literatura, compreendem que não há diferenciação entre tais definições, os autores explicam que “o termo governo eletrônico vai no mesmo sentido que o termo governo digital [...], a questão é saber

²⁰³ OCDE. **Benchmarking Digital Government Strategies in MENA Countries**. Paris: OCDE, 2017, p. 36.

²⁰⁴ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 185.

²⁰⁵ SOUSA, Thanderson Pereira de; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Inovação e tecnologia para a Administração Pública municipal: entre valor, competências e desafios. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **Direito administrativo e inovação: crises e soluções**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 494.

quais os critérios para determinar os níveis de desenvolvimento de um governo digital”²⁰⁶²⁰⁷.

Noutro ponto, Gustavo da Silva Santanna²⁰⁸ usa a expressão e-Administração, com o “e” na redução da palavra “eletrônica”, pontuando: “a e-Administração não somente se destina a prestar melhores serviços aos cidadãos, mas, sobretudo, destina-se a instaurar novos valores e atitudes, além da consolidação de outros já existentes, reforçando as garantias constitucionais”²⁰⁹.

Recusa-se, primeiro, a impossibilidade de distinção entre Administração eletrônica e digital, seja por haver condições teóricas²¹⁰ para uma conceituação adequada ao contexto brasileiro da Administração digital (definida anteriormente), seja porque há discrepância na forma de utilização da tecnologia nesses dois marcos administrativos. E por assim ser, a OCDE elaborou um índice específico para medir a evolução digital dos Estados.²¹¹ Outro fator que sustenta essa recusa de indistinção é o efetivo avanço tecnológico, que é altamente dinâmico e generativo, o que exige da Administração digital uma mudança estrutural profunda não somente para a sua melhor performance interna, mas também para a construção de novas formas de prestação de serviços públicos pela desmaterialização e na interação com a sociedade.

Em segundo lugar, afasta-se a possibilidade de denominar como e-Administração a Administração que na verdade busca se tornar cada vez mais digital. Para tanto, é preciso compreender que a expressão “eletrônica”, ainda que faça

²⁰⁶ Apesar de os autores usarem a palavra “governo” e considerando a distinção semântica no contexto brasileiro (entre governo e administração), informa-se que o referido termo é manejado no sentido de administração pública.

²⁰⁷ NGUYEN, Thi Hoa; NGUYEN, Hoang Thai Hy. L'État digital du Viêtnam. In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique**. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022, p. 203-203.

²⁰⁸ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Do Patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da administração pública eletrônica (e-administração) no Brasil**. 2019. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019, p. 166.

²⁰⁹ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Do Patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da administração pública eletrônica (e-administração) no Brasil**. 2019. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019, p. 174.

²¹⁰ BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 10, p. 01-11, 29 jan. 2020; ALBUQUERQUE, Bruno Marques; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; SOUSA, Thanderson Pereira de. A era eletrônica da Administração Pública federal. **Revista Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 19, 13 dez. 2017.

²¹¹ OCDE. **Medir a transformação digital: um roteiro para o futuro**. Paris: OCDE Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/mdt-roadmap-portuguese.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

contraposição à sistemática administrativa analógica, não é suficiente e adequada para indicar a adoção de tecnologias de ponta, criação de valor público e promoção de desenvolvimento. Aparentemente manifesta uma impropriedade de nomenclatura que recusa os traços mais fortes do futuro administrativo.

A grande capacidade da Administração digital é a instrumentalização das tecnologias de inovação e comunicação em favor de sua estrutura, enquanto aparelho do Estado, e de seus cidadãos e cidadãs, que permitirá à Administração Pública não somente regular ou facilitar o processo de transformação digital, mas ela mesma transformar-se para garantir competitividade em termos econômicos, eficiência em termos de gestão pública e promoção do bem estar para toda a coletividade, satisfazendo também os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) fixados pela Agenda da Organização das Nações Unidas, destaques para o ODS nº 09: “Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação”²¹².

Por derradeiro, identificado o ponto de metamorfose entre Administração eletrônica e Administração digital – o foco no cidadão e agregação de valor, significativo assinalar que, ao contrário da reforma gerencial, a reforma digital do Estado e da Administração Pública vem acontecendo constantemente nos últimos anos e tem se dado pela via infraconstitucional, principalmente pelas exigências factuais que o desenvolvimento global vem impondo ao Brasil, podendo a desmaterialização administrativa adequada fazer frente às vicissitudes que o paradigma gerencial apresenta.

Mas não há uma receita mágica, em que pese a tecnologia assemelhar-se à magia, para uma condução da transformação digital de forma plena e eficiente, sobretudo porque todos os dias novas tecnologias vão surgindo e é praticamente impossível prever o futuro. Os desafios são muitos e complexos, mas a Constituição de 1988 e o respeito para com suas disposições devem ser o norte e âncora da Administração do amanhã.

²¹² ONU. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 26 jan. 2024.

3 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: DOS ESTÁGIOS AOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA DIGITALIZAÇÃO

Neste capítulo busca-se traçar olhar panorâmico acerca das fases evolutivas da Administração Pública digital, considerando o seu histórico normativo e, igualmente, as características predominantes expressas na ação pública mediada por tecnologias da informação e comunicação. Esse mapeamento permitirá, ao racionalizar a transição digital no contexto federal, estabelecer condições para observar a influência que a tecnologia tem sobre a função administrativa e seu exercício, além de viabilizar a indicação dos fundamentos constitucionais para a atuação pública digital na ordem jurídica de 1988.

3.1 ESTÁGIOS TRANSFORMATIVOS NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL E SUAS PECULIARIDADES

Compreender a Administração Pública digital e suas particularidades exige uma compreensão das fases de transformação que podem ser observadas no Brasil, a partir dos anos 2000, de forma que isso planifica um caminho para o entendimento da absorção das tecnologias de informação e comunicação (TICs) na gestão pública federal e sua disrupção a posterior. Com efeito, a transformação digital é entendida, nesta pesquisa, como a assimilação pela Administração Pública de ferramentas de tecnologia de informação e comunicação (TIC) para atividades internas e externas, incluída a oferta de serviços públicos.

Busca-se, de modo particular, propor uma classificação²¹³ dos estágios transformativos que considerem a relação Administração Pública, tecnologias e sociedade (de modo amplo)²¹⁴, ótica que permite detectar a presença de três pontos evolutivos sequencias: estágio interno, estágio externo e estágio disruptivo.

²¹³ Em que pese a existência de modelos de classificação das transformações, considerando a dinamicidade e a generatividade das tecnologias de informação e comunicação propõem-se uma versão mais atual de classificação e mais adequada aos produtos tecnológicos disponíveis. Sobre outras propostas classificativas, conferir: DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Álvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, fev. 2009, p. 25.

²¹⁴ Critérios de interação considerados para a classificação proposta nesta pesquisa.

3.1.1 Estágio interno: absorção de tecnologias na Administração Pública

No estágio interno, observa-se a busca pelo desenvolvimento das iniciativas de governo eletrônico na Administração Pública federal. Antes do ano 2000, o Governo Federal já tentava articular uma espécie pioneira de “articulação de dados” por uma rede de infraestrutura de comunicação que havia na época em Brasília, mas a operação não era tecnicamente possível, permitindo apenas que se disponibilizassem “alguns bancos ou tipo de informações através da internet e interligaram-se alguns órgãos em Brasília com serviços de comunicação eletrônica”²¹⁵. Segundo Luiz dos Santos e Regina Cardoso tais sistemas foram manipulados com foco nas “necessidades operacionais da administração pública, tornando secundárias ou inexistentes tanto as informações gerenciais quanto as de interesse público”²¹⁶.

Em 1999 foi instituído o Programa Sociedade da Informação, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, pelo Decreto nº 3.294/1999, com fito de implementar a “nova geração de internet” e suas respectivas aplicações. As bases do referido programa registraram, principalmente, a necessidade de estabelecer infraestrutura básica para promoção de serviços em rede, além da disseminação de práticas tecnológicas avançadas, treinamento profissional e avaliação de impactos que a infraestrutura de internet poderia provocar.²¹⁷

Já em 2000 foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) para empreender esforços com o tema do Governo Eletrônico. O GTTI detectou a frágil estrutura em tecnologia e indicou as linhas de trabalho para o Programa Sociedade da Informação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. Com a racionalização de demandas realiza na proposta de política para o Governo Eletrônico, surgiu o Comitê Executivo de Governo Eletrônico

²¹⁵ SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Governo eletrônico no Brasil: modernização do estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal**. 2002. Tecnologia para la Organización Pública. Disponível em: <http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 12.

²¹⁶ SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Governo eletrônico no Brasil: modernização do estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal**. 2002. Tecnologia para la Organización Pública. Disponível em: <http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 12.

²¹⁷ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Bases de um programa brasileiro para a sociedade da informação**. Brasília: MCT, 1999. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/politica/214/programa-sociedade-da-informacao>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 18.

(CEGE), com o papel de elaborar políticas específicas, coordenar e articular os atos de implementação do Governo Eletrônico.²¹⁸

No ano seguinte, o trabalho do CEGE resultou em ações consideráveis em termos de Governo Eletrônico, merecendo destaque: formação do Comitê para a Rede Brasil.gov; disciplina aplicável na implantação ou melhora dos sistemas de trabalho comum dos órgãos e entidades da Administração federal; reconfiguração nos sistemas de informação manejados no Sistema de Serviços Gerais (SISG); autorização da Autoridade Certificadora AC – Correios.

Interessante mencionar que nessa fase as modificações estruturais basearam-se sobretudo na manipulação da internet combinada com as necessidades de aumento de arrecadação, melhora nos processos internos e “pressões da sociedade para que o governo otimize seus gastos”²¹⁹. Até mesmo para a Organização das Nações Unidas o Governo Eletrônico era definido como o uso de internet para “ofertar informações e serviços governamentais”²²⁰.

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou avaliação do Programa Governo Eletrônico, anos após seu início, recomendando a reformulação do modelo institucional, criação de portal único de acessos a serviços eletrônicos, elaboração de indicadores de avaliação e disseminação de práticas para os gestores públicos.²²¹

A Administração seguiu empenhada para a conformação de padrões estruturais de Governo Eletrônico, com foco em acompanhar a evolução tecnológica, alinhar suas práticas de gestão e igualmente observar as recomendações do TCU. Nesse esteio, relevante assinalar que o estágio interno de assimilação de tecnologias na atividade administrativa pode ser considerado institucional, inicial e estrutural.

Institucional porque buscou modificar, e de fato contribuiu para tanto, o caráter formal e social da Administração Pública enquanto instituição política, jurídica e social, reconhecendo a influência das tecnologias na ressignificação de sua funcionalidade e que tal fator contribui em muito para a intervenção pública não somente no campo

²¹⁸ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024.

²¹⁹ MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 66-78, dez. 2006, p. 67.

²²⁰ MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 66-78, dez. 2006, p. 67.

²²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Programa Governo Eletrônico**. Brasília: TCU, 2006, p. 41.

social, mas também no aspecto econômico, mediando estruturas e comportamentos.²²² Inicial ou primária, pois teve concentração na introdução de novas tecnologias no agir administrativo, criando, adaptando e alinhando estruturas tecnológicas para o atendimento de necessidades públicas burocráticas, a otimizar e associar as atuações de órgãos e entidades da administração federal de forma eficaz. Estrutural porque dedicou-se a criar as infraestruturas básicas para o desenvolvimento de um rosto do Estado mais “moderno” e capaz de assimilar as mudanças provocadas pelo avançar da tecnologia, as estruturas de base – normativas ou materiais – foram indispensáveis para o progresso da gestão pública.

A fase interna vai de meados de 2000 a 2011, tendo como marcos derradeiros o sancionamento da Lei nº 12.527/2011, conhecida Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou o direito de acesso à informação pública – tornando regra a publicidade e exceção o sigilo. Nesse contexto, os sites dos órgãos e entidades passaram a contar com uma aba de “acesso à informação”, evidenciando o uso da tecnologia como instrumento de transparência ativa. Além da possibilidade de participação dos cidadãos pelas consultas públicas no Portal Governo Eletrônico, fitando o aumento da legitimidade democrática nas ações governamentais.²²³ Houve, nesse período, um foco maior na adoção de estruturas tecnológicas e divulgação de informações, sendo mínima a desmaterialização em termos de processos e serviços públicos propriamente ditos e diretamente ofertados.

3.1.2 Estágio externo: o caminho de saída da Administração pela tecnologia

A partir de 2012 é possível contemplar uma outra tendência na utilização de tecnologia dentro da Administração federal, com um foco mais alargado e dedicado, especialmente, para tratativas externas mais evidentes, mais expressas. Aqui, pode-se citar a estruturação do Sistema de Convênios (SINCOV), que adquiriu mais funcionalidades e alcançou todas as etapas das transferências voluntárias

²²² Ainda que não constitua foco de pesquisa tratar aprofundadamente sobre a teoria institucionalista, se reconhece que – apesar do debate teórico complexo – os institucionalistas reconhecem o caráter dinâmico das instituições e as compreendem como mediadoras das estruturas na vida coletiva. Conferir: CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 26-45, 8 out. 2009, p. 41.; THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

²²³ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024.

(formalização, celebração, execução, acompanhamento e fiscalização). Foi disponibilizada, no mesmo ano, a Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP, visando subsidiar os órgãos e entidades a aperfeiçoarem suas práticas de gerenciamento e governança de tecnologias.²²⁴

No mesmo ritmo, a Instrução Normativa SLTI nº 04/2012 disciplinou a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), resultado na configuração substancial da primeira etapa de regulação sobre dados públicos abertos, o que significou, na época, grande avanço na reformulação da política federal de tratamento de dados, pois buscava facilitar o acesso aos dados públicos pelos cidadãos e cidadãs, sociedade e mesmo o setor público de outras esferas.²²⁵

A Administração federal teve progressos, igualmente, na busca pela promoção da acessibilidade com o Suite VLibras, instrumento tecnológico que permite a tradução de conteúdos públicos para a língua brasileira de sinais, parceria com a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) pelo Centro de Informática.²²⁶ E nesse caminho de ampliação da ideia de Governo Eletrônico, detecta-se:

A partir de 2015, o paradigma de “governo eletrônico” trouxe a informatização dos processos internos de trabalho (visão interna), evoluindo para o conceito de “governo digital”, cujo foco têm como centro a relação com a sociedade (visão do cidadão), a fim de tornar-se mais simples, mais acessível e mais eficiente na oferta de serviços ao cidadão por meio das tecnologias digitais. Para dar início esse novo paradigma, o governo precisava avançar e construir um arcabouço legal.²²⁷

Se até 2011 os passos rumo à transformação digital pareciam lentos, entre 2012 e 2015 as sequências de evolução foram significativamente rápidas, particularmente pela generatividade e avanço tecnológico a partir de interações combinadas em diferentes aplicações – o que permitiu a preparação administrativa para uma guinada rumo à desmaterialização e à fase disruptiva.

²²⁴ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024.

²²⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, 13 de abril de 2012**. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). 2012. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/dadosabertos/arquivos-raiz/in04_2012.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024.

²²⁷ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 01.

Portanto, no estágio externo as características observáveis são a extra-institucionalidade, a apropriação e a processualização. Na extra-institucionalidade tem-se um movimento em que a Administração Pública passou a modular diretamente as relações mediadas por suas ações, de forma que cidadãos, cidadãs e setor privado pudessem contribuir e dialogar diretamente pelos canais estabelecidos nessa nova etapa, superando o marco de utilização da internet apenas. Na apropriação, entende-se que a ação administrativa, reconfigurada pelos novos avanços – estruturação de sistemas de convênios, metodologias de gerenciamento, processualização eletrônica e centralização no cidadão – apoderou-se das estruturas tecnológicas para integração de sua atuação e as disseminou por toda sua horizontalidade, incentivando um comportamento não só interno-administrativo, mas também externo-dialógico. Por derradeiro, na processualização há a regulação do ambiente eletrônico para o manejo de processos administrativos nos órgãos e entidades da Administração federal (Decreto nº 8.539/2015), conduzindo a um novo comportamento em termos de apreciação de questões administrativas.²²⁸

Esses estágios conduziram a Administração Pública a uma era mais dinâmica, rápida e fundada em tecnologias de ponta, mais elaboradas, mais sofisticadas e integradas do ponto de vista técnico – traçando um ambiente altamente disruptivo e, ao que indica, sem retorno. É premente refletir sobre resiliência administrativa para a disrupção.

Tal quadro faz lembrar a descrição da porta do inferno, alegoria de Dante em sua obra *A Divina Comédia*. A imprevisibilidade resultante da tecnologia representa, potencialmente, o “inferno” da gestão pública do devir, assim, Dante escreveu: “deixai toda esperança, vós que entrais!”²²⁹. Mas talvez a tecnologia seja apenas mais uma moradora do “inferno” administrativo hodierno. Entretanto, é necessário encarar a Constituição de 1988 como o guia Virgílio – que conduz a um ponto de equilíbrio e emancipação.

Dessarte, diante da inovação e da disrupção que ela coloca, a atuação administrativa deve rotineiramente refletir e premeditar sobre seus próprios atos e

²²⁸ BRASIL. Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

²²⁹ ALIGHIERI, Dante. **A Divina Comédia: inferno**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2019, p. 37.

serviços. Clóvis de Barros Filho e Adriano da Rocha Lima²³⁰, ao tratarem sobre inovação e os desafios sobre mudanças ou não, entendem que o que não pode ser esquecido é a capacidade de pensar e é essa capacidade que passa a ser demandada da Administração Pública no ambiente tecnológico.

3.1.3 Estágio disruptivo: intensificação tecnológica e agir administrativo desintermediado

A “virada de chave” que conduz a esse cenário é exatamente a percepção da integração de tecnologias generativas, que “traduz-se na capacidade tecnológica de produção inovadora amplificada”²³¹ de bens e serviços ou melhoria destes no âmbito administrativo, conferindo à Administração um perfil inovador e digital mais forte e mais estruturado, particularmente com referência na autonomia e integração de sistemas por meio da interoperabilidade – caracterizador do estágio disruptivo e marco efetivo da Administração Pública digital.

Nesse aspecto, a inovação para a Administração Pública deve ser entendida nas seguintes linhas:

No âmbito da Administração Pública, pode-se entender a noção de inovação como a produção de novos bens/serviços ou de novas qualidades para bens/serviços já existentes, com técnica inédita, de forma a enfrentar disfuncionalidades de gestão, demandas atuais e defasagem em bens e serviços, concentradas na realização multissetorial e dinâmica do interesse público, quer pela internalização quer pelo fomento.²³²

Nessa seara e considerando tal conceito, urge então primordial conceber a Administração Pública em sua fase disruptiva, própria da era digital, como consequência dos processos tecnológicos que permitem a efetivação de bens e serviços públicos que eram subatendidos ou inexistentes no sentido operacional. Essa percepção é construída a partir da noção de disruptividade consolidada em

²³⁰ BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. **Inovação e traição**: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia. São Paulo: Vozes Nobilis, 2017.

²³¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 1 fev. 2024, p. 07.

²³² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 1 fev. 2024, p. 12.

Christensen, Raynor e McDonald²³³, para os quais a disruptividade implica necessariamente na criação de produtos para situações não atendidas de modo pleno ou até então inexistentes, com a devida adaptação para o aspecto jurídico público.

Em 2016, o Decreto nº 8.638 estabeleceu a Política de Governança Digital no âmbito federal, indicando ações para o avanço no acesso à informação, na prestação de serviços e na participação social. A “EGD trata de convergir esforços, compartilhamento de infraestruturas, sistemas e serviços dos órgãos federais com as iniciativas de governo digital”²³⁴, além de incentivar a utilização pelos gestores das novas tecnologias e coordenar os investimentos para a transformação necessária. Houve atualização da Política, que se transformou em Estratégia de Governo Digital de 2020 a 2023²³⁵, mas seguindo as mesmas linhas: fazer com que a estrutura federal se empenhasse rumo à transformação digital.

Já em 2018, pelo Decreto nº 9.319²³⁶, foi implementada a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (e-Digital) ciclo 2018-2022, atualizada nos anos de 2019 e 2022. Dessa estratégia surgiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital), integrado pela e-Digital, eixos de trabalho e estrutura de governança.

Em termos gerais, a Estratégia está fundada sobre os seguintes eixos básicos: infraestrutura de acesso às tecnologias; pesquisa, desenvolvimento e inovação; educação e capacitação profissional; e dimensão internacional. Ao fim, os objetivos amplos desaguam na transformação da economia, da cidadania e do Governo.²³⁷

A e-Digital expressa a preocupação que se tem com uma estrutura de gestão pública federal com amplitude em termos de tecnologia. Dessa forma, além de

²³³ CHRISTENSEN, Clayton; RAYNOR, Michael; MCDONALD, Rory. **What Is Disruptive Innovation?** Twenty years after the introduction of the theory, we revisit what it does—and doesn’t—explain. 2015. Disponível em: <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>. Acesso em: 02 fev. 2024.

²³⁴ BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital: cronologia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024, p. 01.

²³⁵ BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. **Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 23 jan. 2024.

²³⁶ BRASIL. Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. **Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

²³⁷ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital): ciclo 2022-2026**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022.

considerar-se este último estágio da evolução como disruptivo, é possível verificar também sua amplitude, pois há a associação de diversos níveis tecnológicos e instrumentos disponíveis: Internet das Coisas (computação em nuvem, big data, *blockchain*) e Inteligência Artificial, bem como seus desafios, para transformar o aparelho de gestão federal.

Imagem 01 – Representação da Estratégia Brasileira de Transformação Digital.



Fonte: Brasil, Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).²³⁸

Na representação visual apresentada, compreende-se a característica associativa no estágio disruptivo: a e-Digital emprega internet das coisas, inteligência artificial, segurança cibernética e comunicações avançadas para que, com apoio do fomento, capacitação e cooperação internacional, sejam transformados aspectos econômicos e infraestrutura pública de ação coletiva.

Na e-Digital ciclo 2022-2026, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) reconheceu ações importantes resultantes do trabalho de 2018 a 2022, destacando o lançamento da Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, implantação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, lançamento do sistema de pagamento instantâneo brasileiro (PIX) e a unificação dos serviços governamentais

²³⁸ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital): ciclo 2022-2026**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022.

na Plataforma Gov.br²³⁹. Todavia, registrou que muitos foram os desafios encontrados e estes demandam uma ação “mais efetiva do Estado brasileiro”. Em continuidade, a pandemia de covid-19 “acelerou as mudanças no setor digital, tornando a atualização da estratégia ainda mais premente”²⁴⁰.

Dessarte, constata-se que a função administrativa, em seu horizonte, é transmutada pela digitalização, demandando seu exercício num ambiente virtualizado, incorpóreo, mas extremamente relevante e sofisticado tecnicamente devido à evolução da humanidade e sua capacidade tecnológica – requerendo reflexões fundamentais sobre o sistema normativo aplicável. Jacques Chevallier aclara que as Administrações nacionais são provocadas por um conjunto de dados que resvalam em redefinições de funções, “a internacionalização das trocas e agora a revolução digital estão modificando profundamente a maneira como são projetadas”.²⁴¹

Imagem 02 – Fluxograma evolutivo da tecnologia na gestão federal.



Fonte: elaboração própria.

²³⁹ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital)**: ciclo 2022-2026. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022, p. 09.

²⁴⁰ BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital)**: ciclo 2022-2026. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022, p. 09.

²⁴¹ CHEVALLIER, Jacques. **Science administrative**. 6ª. éd. Paris: PUF, 2019, p. 215, tradução livre.

Vê-se existente, a partir do estágio disruptivo, mutação no desempenho das funções administrativas que é significativa. Celso Antônio Bandeira de Mello²⁴² define a função administrativa como aquela exercida pelo Estado, ou quem lhe represente, num esquema estruturado e regimentalmente hierárquico, com obediência ao sistema legal. Ainda, Odete Medauar²⁴³ entende que tal função é praticada por atividades multiformes, com expressão amplificada e complexa. Portanto, é compreensível pela reconfiguração das funções administrativas pelas tecnologias, que a partir de então dão à Administração novos mecanismos de ação e alcance dos objetivos que lhe são incumbidos constitucionalmente, “a Administração pública utilizará soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos”²⁴⁴.

3.2 POR UMA RELEITURA TECNOLÓGICA: A FUNÇÃO ADMINISTRATIVA PARA O AMBIENTE DIGITAL

Pelas modificações que ocorreram no âmbito da Administração Pública brasileira – considerando o percurso histórico-normativo e os estágios evolutivos, tratados anteriormente – é inegável que houve uma modificação direta na noção de função administrativa e o que ela significa no âmbito da Administração Pública digital.

Não se busca, neste momento, fazer uma recuperação da definição de Administração Pública e suas implicações²⁴⁵, mas debruçar-se sobre as repercussões que a tecnologia trouxe para a compreensão da função administrativa e suas características num contexto altamente digitalizado e mediado por transformações tecnológicas rápidas, complexas e dinâmicas, empurrando a Administração a enfrentar o grande abismo que constitui a integração entre novas tecnologias de informação e comunicação e suas atividades fundamentais.

Na temática das mudanças ocorridas na Administração Pública, Eurico Bitencourt Neto constatou que o modelo de Estado apresentado na modernidade já

²⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 29.

²⁴³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 41.

²⁴⁴ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 02 fev. 2024, p. 01.

²⁴⁵ Tal significação pode ser consultada no capítulo 02, item 2.3 Da Administração eletrônica à Administração digital: percurso histórico-normativo e compreensão conceitual.

não se sustenta com as alterações ocorridas a partir do início do século XXI, sobretudo porque o fenômeno da desnacionalização impactou diretamente nas áreas externas e internas do Estado, então “chamado de Estado pós-moderno”²⁴⁶. Para o autor, a transformação do Estado resulta, diretamente, na modificação da Administração Pública, pois “em boa medida as razões das mudanças são encontradas no plano administrativo”²⁴⁷, expressa, também, que isso “produz importantes transformações na Administração Pública do Estado de Direito democrático e social, sob ponto de vista orgânico e sob o aspecto funcional”²⁴⁸.

Portanto, é de se verificar que de fato muitas das modificações experienciadas no contexto mundial têm afetado diretamente as configurações estatais, não estando a Administração Pública federal brasileira distante desta realidade, mormente em consequência das novas tecnologias de informação e comunicação. Os agentes públicos²⁴⁹ passaram a ter outros rostos, as funções administrativas passaram a ter outras formas.

Thiago Marrara, ao analisar o tema das novas tecnologias e o Direito Administrativo, reconheceu que há necessidade de exame apurado, pois “basta que se verifiquem os impactos dessas tecnologias para a relação entre Estado e cidadão e para as relações internas da organização administrativa”²⁵⁰. Na mesma orientação, Sandford Borins explica que uma administração adaptada para a tecnologia tem alterações estruturais significativas com relação ao modelo de administração tradicional fixado na modernidade.^{251 252}

O foco, então, passa a ser as funções administrativas na perspectiva das tecnologias e a digitalização dessas funções no ambiente público nacional. Ainda que

²⁴⁶ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017, p. 208.

²⁴⁷ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017, p. 208.

²⁴⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017, p. 208.

²⁴⁹ Sobre o tema, conferir: SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023.

²⁵⁰ MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 225-521, jan. 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8500>. Acesso em: 10 fev. 2024, p. 231.

²⁵¹ BORINS, Sandford. Conceptual framework. In: BORINS, Sandford et al. **Digital state at the leading edge**. Toronto: University of Toronto Press, 2007, p. 16. O autor emprega o termo “governo”, mas a tradução apropriada permite a identificação da figura da administração pública como a designada pela expressão utilizada no texto original.

²⁵² Para uma compreensão do Estado Moderno, conferir: CHEVALLIER, Jacques. **L'État post-moderne**. Paris: LGDJ, 2008.

se possa encontrar divergências entre o que e quais seriam as funções/atividades administrativas²⁵³, certo reconhecer que a Administração Pública desempenha funções que são indispensáveis à materialização do projeto constitucional de 1988 e a perseguição, portanto, do interesse coletivo.

É sabido, igualmente, que há uma dificuldade em definir um conceito de função administrativa. Odete Medauar afirma: “há muito tempo a doutrina publicista vem se dedicando à identificação da função administrativa ou administração, em si, e por contraste com outras funções estatais”²⁵⁴, sobretudo pelo caráter policêntrico e multifacetado que as ações públicas assumem para a conformação das responsabilidades estatais. Somado a isto, tem-se o fato de que a Constituição Federal de 1988 empreendeu a expansão das funções administrativas, fenômeno que pode ser constatado com o título totalmente voltado para a organização do Estado (Título III), com seu capítulo VII dedicado exclusivamente à Administração Pública.

Medauar entende, em continuidade, “que a função administrativa se exerce por atividades multiformes, expressando-se em amplo e complexo leque de atuações”²⁵⁵, ausentes unicidade ou informidade – característica das demais funções estatais (legislativa e jurisdicional).

Sobre a função administrativa Oswaldo Aranha Bandeira de Mello leciona que a ação executiva do Estado se refere à “realização, em concreto, de todas as normas jurídicas referentes à conduta do Estado-poder”²⁵⁶, com manejo de atos jurídicos de vontade ou atos materiais que impliquem no “oferecimento de comodidades aos particulares, de prestações de coisa ou de serviços de natureza pública, mas informados pelo direito”²⁵⁷. O autor reconhece adicionalmente o caráter essencial da função executiva na criação de utilidades públicas.²⁵⁸

Em outro contexto, Otto Mayer defende que a ação administrativa, então sinônimo de função administrativa, pode ser compreendida como a atividade do

²⁵³ Ver: SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**. Vol. 01. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023, p. 55.

²⁵⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 40.

²⁵⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 41.

²⁵⁶ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. O conceito de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 73, jul/set, 1963, p. 06.

²⁵⁷ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. O conceito de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 73, jul/set, 1963, p. 06.

²⁵⁸ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. O conceito de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 73, jul/set, 1963, p. 13.

Estado que não implique em legislação ou justiça, portanto, o referido autor utiliza um critério negativo para a identificação/descrição da função administrativa, indicando a necessidade de observar critérios positivos para identificação das funções administrativas e reconhecendo seu caráter móvel e variável.²⁵⁹ Pontua, conclusivamente, pela concepção da função administrativa como a “atividade do Estado para realizar seus fins sob a égide do ordenamento jurídico”²⁶⁰.

Considerando a complexidade de definição da função administrativa face às demais funções estatais, Agustín Gordillo critica os critérios subjetivos e objetivos para a indicação do que seria a função administrativa, especialmente porque há uma dificuldade em determinar, objetivamente, o delineamento desses critérios para a identificação das atividades realmente características da ação administrativa estatal²⁶¹, “nenhum desses critérios são, por si, suficientes para distinguir as funções do Estado”²⁶².

Gordillo propõe, assim, um critério negativo amplo de identificação das funções administrativas do Estado, informando que a função administrativa é toda a atividade exercida por órgãos e autoridades administrativas (critério subjetivo), aquelas praticadas por órgãos legislativos que não alcancem a função legiferante e, por fim, as atividades de órgãos judiciais que não impliquem em função jurisdicional.²⁶³

Entretanto, considera-se nesta pesquisa, a construção teórica de função administrativa estatal delineada por Maria Sylvia Zanella de Pietro²⁶⁴, inspirada nas lições de Renato Alessi, pois há em tal proposição uma abrangência teórica-jurídica que fornece mais segurança para a determinação das atividades administrativas.

Di Pietro, analisando com uma ótica puramente jurídica, entende que a função administrativa significa a “emanação de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei;

²⁵⁹ MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán – Tomo I: Parte general**. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 10.

²⁶⁰ MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán – Tomo I: Parte general**. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 15.

²⁶¹ GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: tomo I – parte general. 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo: 2017, p. IX-5 e seguintes.

²⁶² GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: tomo I – parte general. 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo: 2017, p. IX-8, tradução livre.

²⁶³ GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**: tomo I – parte general. 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo: 2017, p. IX-39.

²⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 83.

nessa função o órgão estatal atua como parte das relações”²⁶⁵. Suplementarmente, registra que quando se trata da Administração Pública há influência nos interesses de terceiros por decisões unilaterais, justificando a superioridade da Administração na relação em que integra.²⁶⁶

Inclusive, Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶⁷ entende que o critério formal é o mais apropriado para constatar a função administrativa, pois nele há a absorção de características legais numa estrutura hierárquica e submissão ao controle de seus comportamentos.

Da compreensão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello extrai-se a fundamentalidade do aspecto normativo: a importância do regime jurídico-administrativo vigente e inegociável para a função administrativa, todavia de forma que “a necessidade de transformação não exclui a permanência de traços identitários do Direito Administrativo”²⁶⁸.

Nesse sentido, Eurico Bitencourt Neto denota:

Os principais traços da Administração Pública do início do século XXI são o seu caráter infraestrutural, sua procedimentalização, a multipolaridade de muitas de suas relações jurídicas, a difusão de formas de organização em rede, a profusão de meios de Administração concertada e sua vinculação à eficiência. Tais características têm acentuado a necessidade de revisão de diversos capítulos do Direito Administrativo, construídos para servir a uma realidade que, em boa medida, não existe mais.²⁶⁹

Em acréscimo ao apontado por Bitencourt Neto tem-se a tecnologia enquanto fator de transformação estrutural das funções da Administração Pública. A Revolução digital está acontecendo agora, produzindo “efeitos da mesma magnitude que a Revolução Industrial, talvez até mais agudos”²⁷⁰, exigindo um olhar mais apurado

²⁶⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 83.

²⁶⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 83.

²⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 29 e seguintes.

²⁶⁸ BITENCOURT NETO, Eurico. Algumas linhas de transformação da teoria geral do direito administrativo. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SANMIGUEL, Nancy Nelly González; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México**. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 38.

²⁶⁹ BITENCOURT NETO, Eurico. Algumas linhas de transformação da teoria geral do direito administrativo. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SANMIGUEL, Nancy Nelly González; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México**. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 37.

²⁷⁰ MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 53.

sobre as transformações que desaguam na estrutura da Administração Pública – não podendo tal condição ser negligenciada.

Rodrigo Sandoval-Almazán et al salientam que no contexto digital a “Administração Pública não é exceção. Após a introdução dos computadores e da internet, os governos reconheceram o potencial da tecnologia da informação para impactar a forma como o governo trabalha, presta serviços e interage”²⁷¹. Isso provocou na Administração federal a inserção gradativa das tecnologias de informação e comunicação em sua rotina, com um emprego estratégico para um novo modelo de gestão pública.²⁷²

Nesse quadro, busca-se propor uma definição de função administrativa que tome em consideração tanto o regime jurídico constitucional aplicável quanto as modificações provocadas pela inserção da tecnologia do Estado-poder, de modo que este último não suplante o primeiro, que constitui o marco fundamental da figura do Estado na Constituição de 1988. É assumir que, de forma resiliente, o regime jurídico-administrativo deve ser flexionado para abarcar as mutações provocadas pela Revolução digital, com um “espírito [potencial] mais avançado que a mais avançada das mais avançadas das tecnologias”²⁷³.

Compreende-se a função administrativa enquanto o complexo de poder-dever para a prática de atividades voltadas para a satisfação do interesse coletivo, focada nos direitos fundamentais, a partir de uma estrutura organizada, hierárquica e resiliente, com caracterização normativa infralegal e que não impliquem em atividades legislativas ou jurisdicionais.

Merecem esclarecimentos dois componentes do conceito lançado: o poder-dever e a estruturação organizada, hierárquica e resiliente. Com relação ao poder-dever, entende-se que a função administrativa dá ao agente público além do poder, o

²⁷¹ SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo et al. **Building digital government strategies: principles and practices**. Gewerbestrasse: Springer, 2017, p. 09, tradução livre.

²⁷² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 19 fev. 2024.

²⁷³ VELOSO, Caetano. **Um índio**. Rio de Janeiro: Phillips, 1977. Disponível: <https://www.letras.mus.br/caetano-veloso/44788/>. Acesso em: 19 fev. 2024, p. 01. Na canção, pode-se perceber uma proposição não colonial que Caetano canta, identificando o espírito dos povos originários como responsável pela criação e manutenção de um mundo sustentável – em termos conceituais. Analogicamente, faz-se a citação do trecho específico para destacar o papel do regime jurídico-constitucional brasileiro como protagonista resiliente para a construção de um modelo administrativo digital adequado e não colonial.

próprio dever de atuar para o alcance do interesse coletivo, pois no setor público a busca pela satisfação do interesse público não é uma faculdade. O agente público deverá atuar para cumprir as responsabilidades que lhe são impostas pelo regime jurídico-administrativo. Nessa senda, José Cretella Júnior determina que “as autoridades administrativas têm o poder-dever de tomar providências, sempre que o interesse público ou o direito subjetivo público do administrado esteja em jogo”²⁷⁴.

Já a estruturação organizada, hierárquica e resiliente da função administrativa, além de alcançar organização e hierarquia como características já consolidadas na teoria administrativista, trata da resiliência como uma repercussão da administrativização do Estado, indicando “que a função administrativa sofreu grande ampliação”²⁷⁵ e, por isso, permite ao agente público a adoção de condutas para atender necessidades que surgem no contexto da gestão pública decorrentes das profundas mudanças que afetam a esfera pública, sobretudo por conta da evolução dinâmica, profunda e contínua das tecnologias de informação e comunicação.

Assim, propõe-se uma interpretação da função administrativa que incorpore a resiliência para inovação de modo amplo, não limitando-se apenas ao princípio da adaptabilidade aplicado à função de serviço público. A resiliência na função administrativa deve ser performada pelo agente público com o manejo do princípio da legalidade na ótica da juridicidade, pois isto dá abertura necessária para que a Administração acompanhe as modificações decorrentes da evolução tecnológica e sua respectiva integração na realização das funções precípua.

Nessa seara, recorre-se à juridicidade no sentido de que, dada a realidade experimenta atualmente, a lei não poderá prever todas as condutas administrativas, portanto, a legalidade ganha tom de juridicidade, pois o Administrador estará ligado a princípios e regras do sistema jurídico vigente, especialmente em referência à ordem constitucional²⁷⁶, oportunidade pela qual Odete Medauar entende que “[...] buscou-se assentar o princípio da legalidade em bases valorativas, sujeitando as atividades da Administração não somente à lei votada pelo Legislativo, mas também aos preceitos fundamentais”²⁷⁷.

²⁷⁴ CRETELLA JÚNIOR, J. Fundamentos do direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 299-317, 1977. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66798>. Acesso em: 20 fev. 2024, p. 303.

²⁷⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 122.

²⁷⁶ RIVERO, Jean; WALINE, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 2002.

²⁷⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 117.

Se antes era possível falar de um direito administrativo dos negócios – fundado em resultados com práticas de consensualidade, aumento de informalidade, celeridade – em contraposição ao direito administrativo dos cliques – uma Administração de papel, autos e atraso²⁷⁸, hoje tem-se o direito administrativo digital²⁷⁹ como expressão de uma Administração que passou a integrar ferramentas tecnológicas para o desempenho de suas funções, com foco na eficiência, nos resultados e na criação de valor público.

A variação das funções estatais e de sua conceituação decorre de um paradigma de Estado pós-moderno afetado significativamente pela incerteza e pela fragmentação de sua atuação, absorvendo especialmente a tecnologia enquanto ferramental. Diogo de Figueiredo Moreira Neto já registrou: “consequência dessas alterações sobre a organização do Estado Pós-Moderno vem refletida, notadamente, em dois aspectos: na transformação de suas funções e no crescimento do policentrismo funcional”²⁸⁰. Sabino Cassese e Luisa Torchia também já reconheceram que muitos dos fenômenos globais dos últimos anos impactaram o Estado e, pois, a Administração Pública, mas registram que apesar do enorme desenvolvimento, “não é viável transpor de forma simplistas modelos e paradigmas”²⁸¹. Contribuição teórica que justifica repensar uma noção de função administrativa compatível com o cenário brasileiro atual.

Feitas essas considerações, urgente abordar a Administração Pública em sentido estrito, que engloba subjetivamente as pessoas jurídicas, órgãos e agentes que desempenham as funções administrativas e objetivamente as funções administrativas exercidas.²⁸² Para fins de investigação, serve como foco principal o aspecto objetivo da Administração Pública, ou seja, as funções que são desempenhadas por ela na persecução do interesse público.

Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro, na lógica objetiva, as funções administrativas, concretas e voltadas para o atendimento do interesse coletivo,

²⁷⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 87-88.

²⁷⁹ Destaca-se que a configuração do Direito administrativo digital não resulta na eliminação da dimensão social que o Direito Administrativo possui, mas funciona como uma vertente para a compreensão da instrumentalização tecnológica das funções administrativas e seu exercício na racionalidade do Direito Administrativo social.

²⁸⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 167.

²⁸¹ CASSESE, Sabino; TORCHIA, Luisa. **Diritto amministrativo: una conversazione**. Bologna: Il Mulino, 2014, p. 59. *E-book*.

²⁸² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

constituem as incumbências de caráter executivo e abrangem as atividades de fomento, polícia administrativa e serviços públicos – dentro de um regime jurídico caracteristicamente público. Em seguimento, Di Pietro informa que a intervenção é classificada por autores como sendo função administrativa, entretanto ressalta a autora que considera apenas a regulação e fiscalização da atividade econômica privada (intervenção indireta) na qualidade de função administrativa, pois há predomínio de regime jurídico público.²⁸³

Em relação à regulação, Di Pietro refere-se à teoria de Marçal Justen Filho, que considera a atividade reguladora enquanto função estatal. Na compreensão de Justen Filho “a função administrativa se traduz concretamente na atividade administrativa”²⁸⁴, o que leva o autor a considerar a função administrativa regulatória na qualidade de “manifestação diferenciada e peculiar da função ordenadora”²⁸⁵ estatal.

Diante desse cenário, não adentrando nas questões de conflitos sobre quais atividades podem ou não serem consideradas funções administrativas, considera-se a teoria de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho para tratar sobre as funções administrativas de fomento, intervenção, poder de polícia, regulação e serviços públicos.

A partir de tais atividades serão observadas a assimilação das tecnologias de informação e comunicação nas referidas funções administrativas, de modo a compreender e identificar o processo de transformação digital da ação pública, sobretudo pela desmaterialização dos procedimentos administrativos respectivos e, também, pela remodelação das “repartições públicas” no contexto virtual. Posteriormente, serão elencados diretrizes para a desmaterialização da função administrativa que podem ser extraídos do regime jurídico-administrativo vigente, de maneira a orientar o exercício dessas funções em conformidade com o ordenamento constitucional.

²⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

²⁸⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 126.

²⁸⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 126.

3.3 CYBERATUAÇÃO ESTATAL: FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS EM ESPÉCIE E INTEGRAÇÃO TECNOLÓGICA

Necessário, a princípio, compreender a definição de cyberspaço, que para Milton Mueller significa “o espaço virtual de interação criado pelo uso conjunto de protocolos de comunicação de dados compatíveis”²⁸⁶. A partir dessa definição, concebe-se a *cyberatuação* enquanto interação realizada no espaço virtualizado dentro de estruturas tecnológicas próprias, qualificando essa atuação de estatal sempre que tratar-se do exercício de atividade administrativa. Portanto, cyberatuação estatal é o exercício da função administrativa, manifestada nas atividades públicas no ambiente virtual, observados os princípios e regras do regime-jurídico administrativo. Nesse cenário, serão tratadas, em diante, as funções administrativas em espécie e a integração de tecnologia respectiva.

3.3.1 Fomento

O fomento tem como fundamento jurídico-constitucional o art. 174 da Constituição de 1988, que vincula ao Estado, enquanto agente normativo e regulador das atividades econômicas, o papel de fiscalização, incentivo e planejamento, com caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Adriana Schier reconhece que “tal instituto ostenta a natureza jurídica de função administrativa”²⁸⁷. Diogo de Figueiredo Moreira Neto observa que o fomento assume “a produção do estímulo institucionalizado de uma interação produtiva em todos os setores da sociedade, graças à adoção do planejamento indicativo, já constitucionalizado no Brasil”²⁸⁸.

Objetivamente, fomento pode ser definido como a expressão prática da função administrativa que vise induzir agentes privados a comportamentos que atendam necessidades públicas. Deve ser caracterizado na condição de função administrativa – como já citado; prática indutora de agentes alvos por estímulo ou incentivo; não obrigatoriedade; alcance de necessidades públicas normativamente definidas. Importante frisar que o fomento tem como foco agentes privados, “um ente

²⁸⁶ MUELLER, Milton L. Against Sovereignty in Cyberspace. *International Studies Review*, Kettering, v. 22, n. 4, p. 01-23, set., 2019, p. 10, tradução livre.

²⁸⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento**: Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 146-147.

²⁸⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 168.

privado ou do terceiro setor, como sujeito passivo, não podendo se admitir fomento para entes públicos”²⁸⁹.

Na perspectiva dos direitos fundamentais e do desenvolvimento sustentável, Adriana Schier expõe complementarmente:

O fomento, nessa dimensão, é entendido como atividade administrativa inserida no contexto de parceria entre o Estado e a sociedade, mediante a qual a Administração Pública induz, promove e incentiva o particular a realizar atividades de interesse público mediante mecanismos típicos da esfera privada.²⁹⁰

Acerca das atividades que constituem o fomento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁹¹ aponta como exemplos os auxílios financeiros, financiamentos, favores fiscais e desapropriações que beneficiem os agentes privados que são foco da ação administrativa.

Dois exemplos servem de exemplo para a compreensão da integração da tecnologia enquanto ferramenta para o exercício de tal função administrativa: financiamentos disponibilizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Programa Fomento Rural do Ministério de Desenvolvimento Social.

O BNDES, empresa pública com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio, é instituição financeira de desenvolvimento que atua estrategicamente na promoção do desenvolvimento pelo fomento. Victor de Araújo e Marcos Cintra ponderam que “o BNDES persiste como o principal banco de fomento brasileiro – figurando-se entre os maiores do mundo entre seus congêneres”²⁹².

Com relação à transformação digital, destaca-se que o BNDES tem avançado significativamente na assimilação de recursos tecnológicos na sua atuação. Na condição de instituição financeira para desenvolvimento predominantemente de infraestrutura, o BNDES disponibiliza atualmente um catálogo de soluções

²⁸⁹ TEIXEIRA, Albano Busato; BITENCOURT, Caroline Müller. A atividade de fomento administrativo no Brasil no contexto do direito administrativo social. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, p. 79-96, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/18875>. Acesso em: 22 fev. 2024, p. 84.

²⁹⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019, p. 190.

²⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

²⁹² ARAÚJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **O papel dos bancos públicos na economia brasileira**. Brasília, IPEA, 2011, p. 7-8.

financeiras²⁹³ em seu sítio virtual, orientando, assim, os interessados em aproveitar-se das iniciativas fomentadoras.

O BNDES desenvolveu o Canal MPME, que é uma espécie de ambiente virtualizado de conexão entre empreendedores e instituições financeiras que disponibilizem serviços para micro, pequenas e médias empresas, além de empreendedores. “O Canal MPME é um hub de serviços financeiros e não financeiros que auxiliam os clientes no desenvolvimento de seus negócios”²⁹⁴. No Canal MPME o BNDES “apresenta [...] mais de 50 parceiros com soluções que vão do crédito ao apoio na gestão financeira, tudo de forma digital”²⁹⁵. No Canal MPME soluções de crédito podem ser solicitadas diretamente, com recepção de documentação, avaliação de crédito, negociação de garantias e concessão.

Na área de transparência e fiscalização, o BNDES lançou a BNDES Data²⁹⁶, um espaço virtual para acompanhamento de dados e informações sobre suas atividades, com tabelas, publicações e infográficos, tudo com base em dados abertos, seguindo a estratégia definida do Governo Federal.

Em outro segmento, o Programa Fomento Rural, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social, instituído pela Lei nº 12.512/2011 e regulado pelo Decreto nº 9.221/2017, destina-se à transferência de recursos não reembolsáveis para famílias que almejam investir em projetos produtivos rurais.²⁹⁷

No Programa Fomento Rural as famílias que preencham os requisitos para receberem os recursos públicos, instrumentalizados pela Caixa Econômica Federal (CEF), são selecionadas pela Plataforma CadÚnico. Na Plataforma, mantida pela DataPrev – empresa pública atrelada ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, dados são disponibilizados ao Governo para o acompanhamento de famílias de baixa renda, o que permite que a gestão do fomento identifique os perfis aptos a serem beneficiados pelo fomento.

²⁹³ BNDES. **Catálogo completo de soluções financeiras**. 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/navegador#!/>. Acesso em 26 fev. 2024.

²⁹⁴ BNDES. **Habilitação no Canal MPME**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/canal-mpme/habilitacao-mpme>. Acesso em: 26 fev. 2024, p. 01.

²⁹⁵ BNDES. **Canal MPME**. Disponível em: <https://ws.bndes.gov.br/canal-mpme/#!/home>. Acesso em: 26 fev. 2024, p. 01.

²⁹⁶ BNDES. **BNDES Data**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/bndes-data/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

²⁹⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Fomento rural**: programa de fomento às atividades produtivas rurais – promoção da inclusão produtiva e combate à pobreza rural. Disponível em: http://mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/programa_fomento/Folder_FomentoRural.pdf. Acesso em: 26 fev. 2024.

Ainda que não haja uma desintermediação entre a gestão do Programa Fomento Rural e as famílias alvos, o papel que a Plataforma CadÚnico representa é significativo: manipula dados específicos que permitem a atuação estatal para a promoção do desenvolvimento econômico, social e alimentar na zona rural do Brasil, além de permitir a fiscalização e acompanhamento dos programas. Adicionalmente, no CadÚnico, acessado pela Plataforma Gov.br, os usuários podem acompanhar seus dados, benefícios e pendências diretamente.

3.3.2 Intervenção

Na intervenção, na condição de atividade que manifesta a função administrativa, filia-se à teoria de Maria Sylvia Zanella Di Pietro²⁹⁸, para quem a função administrativa somente será observada nos casos de intervenção indireta do Estado na economia, abarcando assim a intervenção indireta as tarefas de fiscalização e regulamentação da atividade econômica de caráter privado. Nesse sentido, exclui-se as intervenções diretas, com foco “quando o Estado atua como agente fiscalizador, incentivador e planejador da atividade econômica, visando atingir os fins a que se propõe”²⁹⁹. Nesse contexto, o Estado atuará como disciplinador das atividades econômicas do ambiente privado.

Relevante destacar, nesse ponto, que não se concebe o amesquinamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico e tampouco sua eliminação da referida esfera, ainda mais baseado na ideia de subsidiariedade. Sobre o tema, Emerson Gabardo já afirmou:

Para a realização da ideologia constitucional brasileira, decorrente de um profícuo processo de redemocratização, o Estado subsidiário não serve porque ele não é capaz de reduzir a desigualdade social, não é capaz de atender as demandas da sociedade e, ainda, acaba por fomentar o egoísmo e a discriminação.³⁰⁰

Assim, defende-se uma interpretação de Estado forte e função administrativa de intervenção indireta robusta, capaz de fazer frente aos interesses coletivos

²⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

²⁹⁹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. A Constituição de 1988 e a intervenção estatal no domínio econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, p. 77-81, jul./set. 1997, p. 78.

³⁰⁰ GABARDO, Emerson. Estado Social e Estado Subsidiário: dois modelos distintos de desenvolvimento. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 283–300, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/314>. Acesso em: 26 fev. 2024, p. 11.

insculpados no projeto constitucional de 1988 e conduzir as atividades econômicas privadas, baseada na livre iniciativa e no valor humano do trabalho (art. 170). Considerando a função interventiva, com base no art. 174 da Constituição Federal de 1988, “deverá [o] Estado fiscalizar, incentivar e planejar as atividades econômicas para cumprir os objetivos da República de garantir o desenvolvimento e erradicar a pobreza e a marginalização”³⁰¹.

Nessa seara, merecem análise as atuações do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e do Banco Central do Brasil (BC) para a observação da integração de tecnologia nas atividades características de tais instituições – marcadas pelo forte exercício da atividade de fiscalização, o CADE compondo o Sistema Nacional de Defesa da Concorrência (SNDC) e a CVM e BC enquanto entidades supervisoras do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (CADE) compõe o sistema de proteção da concorrência do Brasil, auxiliado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), com fundamento constitucional no art. 170. Leonardo Figueiredo define o CADE como “entidade judicante com jurisdição em todo território nacional, que se constitui em autarquia federal, vinculada, atualmente, ao Ministério da Justiça”³⁰². A estrutura do CADE inclui o Tribunal Administrativo de Defesa Econômica, a Superintendência-Geral e o Departamento de Estudos Econômicos. De modo objetivo, o CADE tem a função de fiscalizar condutas econômicas e diligenciar na promoção de comportamentos pró competitividade nos espaços permitidos pela lei e pela regulamentação.³⁰³

O CADE, em julho de 2020, lançou seu Plano de Transformação Digital 2020/2021³⁰⁴, documento que elencou estratégias bem definidas para a integração de tecnologia em sua atuação e na disponibilização de serviços digitais eficientes e acessíveis com “um clique”. O Plano pode ser considerado um dos mais completos

³⁰¹ NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 331-348, 3 out. 2017, p. 338.

³⁰² FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito econômico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 163.

³⁰³ PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inacio Ferraz de Almeida. Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-48, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/rYXW89P9nrzqL8QWqMSnbhC/?lang=pt#>. Acesso em: 26 fev. 2024.

³⁰⁴ CADE. **Plano de Transformação Digital 2020/2021**. 2020. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Relatoriorios%20de%20gestao/2020/Cap.%204/Plano%20de%20Transforma%C3%A7%C3%A3o%20Digital_2020_2021.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

do âmbito federal, pois indicou as transformações de serviços diretos, interoperabilidade e análise de dados, consolidação dos portais digitais e necessidades de otimização e infraestrutura de tecnologias de informação e comunicação.

Alinhado à Estratégia de Governo Digital (Decreto nº 10.332/2020), o CADE, entre 2020 e 2021, disponibilizou diversos serviços no ambiente digital: sistema Clique Leniência; peticionamento de representação; pesquisa de condutas; questionários digitais; sistemas de pagamentos de taxas e multas; emissão de certidões; formulação de consultas ao Tribunal Administrativo; e peticionamento intercorrente.³⁰⁵

O Plano Estratégico do CADE para 2021-2024³⁰⁶, com o planejamento institucional para a construção de uma nova identidade, considerou enquanto eixo de trabalho a promoção da inovação e da transformação digital. O Plano prescreveu:

Esse objetivo contém as iniciativas que nortearão a transformação do CADE por meio de tecnologias digitais, entregando política pública de Defesa da Concorrência e serviços de melhor qualidade, mais simples, acessíveis a qualquer hora e lugar e a um custo menor para o cidadão. Além disso, contará com ações de inovações em serviços, ferramentas, métodos, processos de trabalho, normativos e com a disseminação da cultura de inovação.³⁰⁷

Nesse sentido, o CADE passou a trabalhar com as iniciativas para aumento da nota de avaliação no portal Gov.br, das práticas utilizando Inteligência Artificial (chegando a 8 ações em 2024), dos processos de trabalhos automatizados (atingindo 20 procedimentos em 2024) e ações de inovação com o Concurso InovaCade (passando de 10 para 15 em 2024).³⁰⁸

Uma das principais iniciativas, já disponível no site da autarquia, é o Clique Leniência³⁰⁹³¹⁰. Com essa ferramenta digital o CADE abriu possibilidade de

³⁰⁵ CADE. **Plano de Transformação Digital 2020/2021**. 2020. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Relatoriorios%20de%20gestao/2020/Cap.%204/Plano%20de%20Transforma%C3%A7%C3%A3o%20Digital_2020_2021.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 2-4.

³⁰⁶ CADE. **Plano estratégico CADE 2024: por um Brasil mais competitivo**. 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/CADE_Planej_Estrategico_2021-2024_09ago21.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 20.

³⁰⁷ CADE. **Plano estratégico CADE 2024: por um Brasil mais competitivo**. 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/CADE_Planej_Estrategico_2021-2024_09ago21.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 33.

³⁰⁸ CADE. **Plano estratégico CADE 2024: por um Brasil mais competitivo**. 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/CADE_Planej_Estrategico_2021-2024_09ago21.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 34.

³⁰⁹ CADE. **Clique Leniência**. Disponível em: <https://leniencia.cade.gov.br/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹⁰ CADE. **Portaria CADE Nº 416, de 09 de setembro de 2021**. Estabelece normas de recebimento e tratamento de pedido de senha (pedido de *marker*) para negociação de Acordo de Leniência por meio eletrônico – Clique Leniência. 2021. Disponível em:

interessados, pessoa física ou jurídica, abrirem um pedido de *marker* digitalmente. Na referida solicitação, o interessado procede a ato digital de contato com a Secretaria Geral/CADE para formalizar o desejo e buscar a declaração de que está inicialmente apto para negociar as benesses dos acordos de leniência em troca de indicação de envolvidos em infrações anticoncorrenciais.

Outra iniciativa que merece registro é o projeto de Inteligência Artificial do CADE, designada D.E.I.A. (Defesa Econômica com Inteligência Artificial): quando estiver pronto e em funcionamento a D. E. I. A. analisará comportamentos anticompetitivos, atos de concentração e automatizará trabalhos manuais da autarquia.³¹¹

Passando para uma observação no âmbito de atuação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), na condição de entidade responsável pela fiscalização do mercado de valores mobiliários no país, pode-se observar o impulso digital de transformação, sobretudo com as diversas alterações que o mercado de capitais sofreu com o surgimento de figuras como o *Open Banking*, Sistema de Pagamento Instantâneo, IA para gestão de riscos, *Fintechs* e Plataformas *blockchain*, por exemplo.

A CVM já conta com um protocolo digital próprio, integrado à Plataforma Gov.br, possibilitando envio de petições, pedidos de vistas, acessos a ofícios judiciais e documentos pertinentes.³¹² A iniciativa, acoplada no sistema único de serviços do âmbito federal, busca a aproximação dos serviços e a promoção da eficiência e celeridade.

Em outubro de 2023, a CVM – por seu colegiado – aprovou acordo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Finanças Digitais (FinanceLab) para a instituição do Centro de Regulação e Inovação Aplicada (CRIA). Em dezembro de

https://sei.cade.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1026213&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹¹ CADE. **CADE investe em tecnologia e inovação para prestar serviço público ágil e de qualidade à sociedade**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-investe-em-tecnologia-e-inovacao-para-prestar-servico-publico-agil-e-de-qualidade-a-sociedade>. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹² COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Comissão de Valores Mobiliários - Protocolar Documentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/protocolar-documentos-junto-a-cvm>. Acesso em: 27 fev. 2024.

2023 houve o lançamento oficial da iniciativa, que gerará um centro de inovação tecnológica para atender as demandas atuais do mercado de capitais.³¹³

Nesse cenário, a CVM participa, enquanto entidade pública, da terceira rodada de seleção de projetos e soluções em Inteligência Artificial para o Setor Público, edital promovido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Pelo edital, busca-se a seleção de *startups* que proponham soluções em IA com apoio em outras tecnologias, tais como *machine learning*, *deep learning*, *big data analytics*, processamento de linguagem natural e visão computacional.³¹⁴ Ainda, a Comissão de Valores Mobiliários já tem portal próprio de divulgação de dados abertos³¹⁵, seguindo também a estratégia de dados abertos do Governo Federal e dando cumprimento para a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Já no Banco Central do Brasil (BC), autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda (MF), executou Plano de Transformação Digital 2020-2022, obtendo resultados significativos em termos de disponibilização de serviços e alteração da prática de suas funções na execução das orientações do Conselho Monetário Nacional (CMN).

O Banco Central realizou o cadastramento de nove serviços no Portal Gov.br, atualizou trinta e um serviços já disponíveis na plataforma e promoveu o processo de integração de outros treze serviços para o módulo de avaliação do Governo Federal. A iniciativa teve sucesso e entregou, inclusive, serviços além dos previstos no plano de trabalho inicial.³¹⁶

O exercício da função fiscalizadora³¹⁷ pelo Banco Central é alterado pela tecnologia e a disponibilização de serviços diretos também, marcando um processo

³¹³ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Ata da reunião do colegiado nº 38 de 17.10.2023.** 2023. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2023/20231017_R1.html. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹⁴ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Seleção pública MCTI/FINEP/FNDCT/MGISP/ENAP:** Subvenção Econômica à Inovação/Soluções de IA para o Poder Público – Rodada 3. 2024. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/chamadas-publicas/2024/26_02_2024_IA_Edital.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹⁵ COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Portal dados abertos CVM.** Disponível em: <https://dados.cvm.gov.br/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹⁶ BANCO CENTRAL. **Plano de transformação digital.** 2020.

³¹⁷ Relevante, aqui, esclarecer que o Banco Central possui competência fiscalizadora, pois é entidade supervisora do Sistema Financeiro Nacional (art. 10, IX, Lei nº 4.594/1964). Posição semelhante à de Carolina Bacha e Helberte Almeida: “O Banco Central do Brasil, no exercício de sua função fiscalizadora, caso verifique que as instituições supervisionadas cometeram atos ilícitos, poderá instaurar processo administrativo sancionador, o qual é regido pela Lei n. 13.506/2017 e aplicar as penalidades cabíveis”. ALMEIDA, H. J. F.; BACHA, C. J. Análise dos instrumentos prudenciais,

de reconfiguração constante das missões institucionais que a autarquia possui, mormente pelas particularidades que as atividades financeiras ganham e, pois, demandam novas condutas institucionais no tocante ao exercício da fiscalização.

Imagem 03 – Agenda BC# Competitividade – Inovação.

Inovações	x
Objetivo: Preparar o sistema financeiro para um futuro tecnológico e inclusivo	
Ações:	
<ul style="list-style-type: none"> • Pagamentos instantâneos - PIX DICT SPI (Pix) - Concluída • Pix - Agenda evolutiva (Pix): Consulta Pública nº 87/2021. • Implementação do Sistema Financeiro Aberto (Open Finance) • Melhorar o ambiente das garantias no País: Lei nº 13.986/2020; Resolução CMN nº 4.734/2019, 4.815/2020; Circular BCB nº 3.952/2019; Lei 14.031/2020; Circular BCB nº 4.036/2020; Resolução BCB nº 72/2021; Resolução CMN nº 4.888/2021; IN BCB nº 121/2021; PL nº 4.188/2021 - Concluída • Digitalização de Títulos de Crédito: Lei nº 13.986/2020; Resolução CMN nº 4.815 e Circular BCB nº 4.016. - Concluída • Aprimoramento da supervisão do risco cibernético do SFN: Resolução CMN nº 4.893/2021 - Concluída • Implementação do Programa de Aprimoramento da Resiliência Cibernética (PARC) do SFN e do SPB. Resolução BCB nº 85/2021; IN BCB nº 99/2021; IN BCB nº 134/2021. • Sandbox Regulatório: Resoluções CMN nº 4.865 e 4.866/2020; Resoluções BCB nº 29 e 50/2020; Resolução BCB nº 77/2021 - Concluída • 1º Ciclo do Sandbox Regulatório. • Moeda digital do BC - Drex: Diretrizes; Projeto-piloto da Plataforma Drex; Fórum Drex; Proposição de modelo para emissão do Drex (2021/2024). • Avaliar políticas públicas - Concluída • Modernização do arcabouço da alienação fiduciária e da hipoteca no Brasil - tramitação legislativa - PL nº 4.188/2021 	

Fonte: Banco Central do Brasil, 2024.³¹⁸

No site do Banco Central é possível acompanhar a agenda atualizada da autarquia. Na imagem anterior, no segmento de inovações, o BC elencou iniciativas que foram adotadas nos últimos anos, indicando as concluídas e aquelas que estão em andamento no planejamento estratégico organizacional em termos de tecnologia.

3.3.3 Regulação

No universo da regulação as repercussões digitais são igualmente perceptíveis, especialmente a partir de 2020. O Estado passou a ter uma conformação mais reguladora no início dos anos 90, tendência que levou a atuação estatal a regular agentes econômicos na “perspectiva da promoção de maior eficiência para os serviços prestados nas mais diversificadas áreas alvo/setores”³¹⁹.

disciplinares e punitivos aplicados pelo Banco Central do Brasil no período de 2008 a 2017. **Revista Catarinense de Economia**, Criciúma, v. 3, n. 1, p. 146 - 169, 25 ago. 2020.

³¹⁸ BANCO CENTRAL. **BC# Competitividade**. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais_competitividade?modalAberto=competitividade_inova%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 27 fev. 2024.

³¹⁹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONDIM, Liliane Sonsol; SOUSA, Thanderson Pereira de. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, Passo

Na mesma orientação, classificando a regulação enquanto função administrativa, Marçal Justen Filho explica que esse papel é uma expressão peculiar da função conformadora, sendo que “a regulação consiste no conjunto de providências por meio das quais o Estado busca disciplinar o desempenho pela iniciativa privada de atividades de interesse coletivo”³²⁰, sendo tal função corporificada por agências reguladoras que gozam de autonomia.

Feitas essas considerações, a seguir apresenta-se mapeamento da transição digital no espaço das Agências Reguladoras brasileiras, considerando quatro aspectos: plano de transformação digital, serviços digitais, iniciativas em andamento e de infraestrutura tecnológica.

A apuração que permitiu a elaboração da imagem-referência foi realizada em todos os endereços eletrônicos das Agências, de forma a constatar a presença de Planos de Transformação Digital (PTD), a disponibilidade de serviços digitais, execução em andamento de iniciativas para aperfeiçoamento da configuração digital e ações em infraestrutura de tecnologia.

Após a verificação, as ações transformativas identificadas foram classificadas da seguinte forma: (A) Avançadas – processo de transformação digital significativo e apoiado em decretos, resoluções e/ou portarias específicas; (C) Combinadas – associação de iniciativas das Agências e da Administração direta pela Plataforma Gov.br; (D) Dependentes – ações integradas à Plataforma Gov.br; e (I) Independentes – ações estruturadas no âmbito das próprias Agências.

Da observação empreendida, notou-se que as Agências Reguladoras federais trabalharam e trabalham para a concretização de sua transformação digital, de forma a atualizar os seus procedimentos regulatórios e levá-los ao cyberspaço com foco na eficiência e nos resultados que podem ser extraídos nesse novo arranjo institucional.

Há uma movimentação expressiva e articulada dentro das Agências que considera, especialmente, as evoluções que alcançaram a iniciativa privada, que não podem de fato serem negligenciadas uma vez que o intuito da atividade regulatória é exatamente conduzir os agentes privados a aderirem às normas regulatórias numa

Fundo, v. 34, n. 2, p. 351-370, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304>. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 352.

³²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 127.

cultura de incentivos.³²¹ Esse fenômeno depende, sem dúvidas, de uma resiliência institucional das Agências Reguladoras, então abertas para a maturidade digital e formas de interação próprias e atuais.

Imagem 04 – Monitoramento de mutação digital nas Agências Reguladoras.

Transformação digital nas Agências Reguladoras 				
AGÊNCIA	PLANO DE TRANSFORMAÇÃO	SERVIÇOS DIGITAIS	INICIATIVAS EM ANDAMENTO	INICIATIVAS DE INFRAESTRUTURA TECH
AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL)	✓ I	✓ D	✓ I	✓ I
AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP)	✓ D	✓ D	✓ D	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (ANATEL)	✓ I	✓ C	✓ I	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (ANVISA)	✓ I A	✓ D	✓ C	✓ C
AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR (ANS)	✓ I	✓ I	✓ I	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA)	✓ I	✓ I	✓ I	✓ I
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ)	✓ C	✓ I	✓ I	✓ I
AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES (ANTT)	✓ D	✓ D	✓ D	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (ANCINE)	✓ I	✓ I	✓ D	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC)	✓ C A	✓ D	✓ D	✓ D
AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM)	✗ ⚠	✓ D	✓ I	✓ D

A ESTÁGIO AVANÇADO
 C AÇÕES COMBINADAS
 D DEPENDENTES
 I INDEPENDENTES
 ⚠ EM CONSTRUÇÃO

Fonte: elaboração própria.

Ressalta-se que da avaliação feita foi possível observar iniciativas proeminentes dentro das Agências. A ANATEL, por exemplo, além de ter diretrizes de

³²¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONDIM, Liliâne Sonsol; SOUSA, Thanderson Pereira de. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 2, p. 351-370, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304>. Acesso em: 27 fev. 2024, p. 367-368.

inovação digital no seu Plano Estratégico 2023-2027³²², disponibilizou dois portais específicos para a alfabetização digital e combate a fraudes. No Portal Cidadão – Habilidades digitais³²³ a agência disponibilizou atividades para o impulsionamento de conhecimentos digitais e conectividade, além de instruções para proteção de crianças nas redes e materiais informativos diversos. Já no Portal Segurança – Dicas contra fraudes e golpes³²⁴, passou a ofertar alertas contra os golpes realizados com identidade da instituição, conhecimento acerca das condutas contra fraude/golpes, bem como informativos para a segurança e privacidade digitais. Os portais são integrados à Plataforma Gov.br.

Na ANVISA, Plano de Transformação Digital (PTD) foi iniciado em 2021, posteriormente inserido no Plano Estratégico 2023-2027 da autarquia. Logo nos anos seguintes, demonstrando avanço no compromisso com a era digital, a ANVISA repectuou o PTD na Portaria nº 60/2022³²⁵, que instituiu a Política de Governança Organizacional da entidade. Posteriormente, no segundo semestre de 2023. A ANVISA tornou pública a sua política de inovação, instituída pela Portaria nº 1.100/2023, definidos os objetivos, concepções, desenvolvimento e materialização da inovação dentro da autarquia.³²⁶

A ANAC, em 2023, passou a buscar iniciativas de transformação digital a partir da premiação de projetos no “InovANAC Transformação Digital!”, disciplinado na Portaria nº 12.155/2023. No projeto, a ANAC começou a incentivar servidores a apresentarem soluções digitais para integrarem o banco de soluções em TI da autarquia, compondo, também, a rede de compartilhamento ANAC Hub.³²⁷ Em outra dimensão, a ANAC criou a Superintendência de Tecnologia e Transformação Digital

³²² ANATEL. **Plano estratégico 2023-2027: conexão – nosso presente para o futuro.** Brasília: ANATEL, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>. Acesso em: 29 fev. 2024.

³²³ ANATEL. **Cidadão: Habilidades digitais.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/habilidades-digitais>. Acesso em: 29 fev. 2024.

³²⁴ ANATEL. **Segurança: dicas contra fraudes e golpes.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/dicas-contras-fraudes>. Acesso em: 29 fev. 2024.

³²⁵ ANVISA. Portaria PT nº 60, de 24 de janeiro de 2022. **Institui a Política de Governança Organizacional da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).** 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pt-n-60-de-24-de-janeiro-de-2022-376057065>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³²⁶ ANVISA. Portaria nº 1.100, de 28 de setembro de 2023. **Institui a Política de Inovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).** 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.100-de-28-de-setembro-de-2023-513843152>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³²⁷ ANAC. Portaria nº 12.155, DE 15 de agosto de 2023. **Institui o InovANAC Transformação Digital!** 2023. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2023/portaria-12155>. Acesso em: 01 mar. 2024.

(STD), estruturada de forma detalhada na Portaria nº 13.059/STD/2023.³²⁸ Inclusive, a Agência não recebe mais documentos físicos para o Registro Aeronáutico Brasileiro (RAB), que teve seu procedimento revisto por resolução própria³²⁹ para a implementar a recepção e peticionamento de documentos de modo exclusivamente digital, sintoma da desmaterialização administrativa na função regulatória.

Por derradeiro, constatou-se que a Agência Nacional de Mineração (ANM) é a única que não dispõe de um Plano de Transformação Digital, em que pese disponibilizar serviços digitais, ter ações de digitalização em andamento e trabalhar com ações de integração na Plataforma Gov.br. Entretanto, identificou-se a realização de procedimento licitatório em andamento³³⁰ para a contratação de empresa privada para construção do PTD da Agência Reguladora para os próximos anos, no âmbito do Projeto META II do Ministério de Minas e Energias.

3.3.4 Poder de polícia

O poder de polícia, numa ótica contemporânea, pode ser compreendido no direito brasileiro como a atividade estatal que restringe o exercício de direitos individuais em prol do interesse público – essa é a exposição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro.³³¹ Em direção semelhante, Odete Medauar assevera que “poder de polícia é a atividade da Administração que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades”³³².

Celso Antônio Bandeira de Mello³³³ faz uma classificação do poder de polícia, que pode ser considerado em sentido amplo – condicionando liberdade e propriedade em favor do interesse coletivo em atos do Legislativo e do Executivo – e em sentido

³²⁸ ANAC. Portaria nº 13.509/STD, DE 29 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre a organização interna da Superintendência de Tecnologia e Transformação Digital.** 2023. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2023/portaria-13509>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³²⁹ ANAC. Resolução nº 722, de 30 de agosto de 2023. **Altera dispositivos da Resolução nº 293, de 19 de novembro de 2013.** 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-722-de-30-de-agosto-de-2023-506910773>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³³⁰ ANM. **Contratação de consultoria especializada em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para o Programa de Inovação e Planejamento para Transformação Digital da ANM (TDR04-BR-ANM-361364-CS-QCBS).** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/projeto-meta-ii/TDR04-BR-ANM-361364-CS-QCBS>. Acesso em: 01 mar. 2024.

³³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

³³² MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 333.

³³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

restrito – a limitação de direitos particulares em privilégio ao interesse público, seja por atos gerais e abstratos (regulamentos) ou concretos e específicos (autorizações, licenças, injunções etc.) do Executivo.

Interessa, assim, o poder de polícia em sentido restrito, que tem seu fundamento na supremacia do interesse público e busca promover a satisfação dos objetivos constitucionalmente previstos e garantir o caráter socializante da atuação administrativa.

Observar o poder de polícia no prisma da tecnologia e do desenvolvimento digital obriga o reconhecimento de que tal poder há muito já tem sido afetado e transmutado pelas tecnologias de informação e comunicação. É nesse esteio que Thiago Marrara já observou o fenômeno: “serviço público e poder de polícia, ao lado de outras atividades estatais semelhantes [...], sofrem direta influência das novas tecnologias”³³⁴.

Atualmente, com a utilização de procedimentos administrativos digitais e multiplicação de ferramentas tecnológicas que viabilizam restrição de direitos de forma eficiente, a função de poder de polícia conta com instrumental tecnológico amplo para exercício de suas ações, sejam elas no procedimento sancionador, na concessão de autorizações, licenças, entre outras diversas possibilidades. Sobre o tema, Leonardo de Lima constatou:

Forçoso reconhecer que a atividade de polícia e o exercício do poder sancionatório pela Administração Pública frequentemente utiliza a tecnologia na materialização de seus atos, tais como o registro das infrações em equipamentos eletrônicos, a confecção dos autos de infração e laudos produzidos mediante ambientes informatizados, o trâmite virtual de processos administrativos, ou até mesmo no estágio de planejamento das ações fiscais, onde a inteligência artificial e as chamadas Big datas tem desempenhado papel fundamental.³³⁵

Axiomático que o exercício do poder de polícia administrativa assimilou ferramentas tecnológicas para a maximização de suas potencialidades, o que de fato

³³⁴ MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 225-521, jan. 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8500>. Acesso em: 10 fev. 2024, p. 234.

³³⁵ LIMA, Leonardo Carmo Ribeiro de. **O atributo da presunção de veracidade dos atos administrativos: reflexões à luz de um direito administrativo constitucionalizado, processualizado e aderente às inovações tecnológicas**. 2022. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022, p. 127-128.

é positivo e deve ser considerado à guisa da legalidade como fator de validação e fundamento no âmbito do regime jurídico-administrativo brasileiro.

Imperativo, porém, destacar que o reconhecimento da permeabilização do poder de polícia por instrumentais de tecnologia não deve significar total entrega da função de polícia/ordenadora para agentes privados do setor tecnológico, muito pelo contrário. O exercício das atividades que materializam a função administrativa de polícia deve ser realizada mediante regime jurídico público, ainda que seja necessário certa flexibilização para a utilização de tecnologias de informação e comunicação.

O exercício do poder de polícia deve acontecer na lógica da estrutura constitucional vigente e pela própria Administração Pública, ainda que o fenômeno de transformação digital aponte para a suposta “incapacidade de operacionalização” de restrições com assento nas complexidades que alcançam o conjunto social/humano. Portanto, contrapõem-se à ideia de desestatização do poder de polícia³³⁶, especialmente no contexto tecnológico, pois se assim o for há que se admitir que os agentes privados se autolimitarão, de modo altruísta, em função do interesse coletivo, o que soa minimamente ingênuo do ponto de vista jurídico.

3.3.5 Serviços públicos

Já em matéria de serviços públicos, o artigo 175 da Constituição de 1988 determina que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”³³⁷. Nessa perspectiva Daniel Hachem pontua que “a explicação sobre o significado dessa atividade [o serviço público] desenvolvida pelo Estado pode ser realizada a partir da conjugação de seus aspectos material e jurídico”³³⁸. Essa

³³⁶ Sobre o tema, conferir: ARAUJO, Valter Shuenquener de. Efeitos da Inovação no Direito Administrativo brasileiro. Queremos saber o que vão fazer com as novas invenções. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1687-1703, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/32568>. Acesso em: 01 mar. 2024, p. 1691.

³³⁷ BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017.

³³⁸ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, Luiz Alberto. (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2014.

combinação é consolidada na doutrina administrativista.³³⁹ Para Hachem³⁴⁰ o aspecto material corresponde a uma categoria de atividades que podem ser mensuradas economicamente.

É a produção e circulação de bens e serviços – escassos e passíveis de conformação de posse – indispensáveis para a vida dos indivíduos. Segundo entendimento do autor o que finda caracterizando a produção e circulação de bens econômicos como serviço público é o aspecto jurídico, entendido como o “regime de princípios e regras sobre ela[s] incidentes”³⁴¹, que será notadamente de Direito público, uma vez que “o Estado reputa que não convém relegá-las simplesmente à iniciativa privada”³⁴².

Sobre o critério jurídico/formal, Jacqueline Morand-Deville, Pierre Bourdon e Florian Poulet³⁴³ admitem que, complementarmente aos princípios estabelecidos, a engrenagem dos serviços públicos pode contar com normas variáveis de aplicação. É a partir dessa lógica que se percebe a reformulação da estrutura dos serviços públicos e sua impregnação pela tecnologia com a prestação na modalidade digital e sua disciplina que, iniciando com ações dispersas, culminou na Lei nº 14.129/2021.

O aludido marco legal introduz no âmbito dos serviços públicos diversos conceitos extraídos do ambiente próprio das tecnologias de informação e comunicação, criando um sistema em que os serviços públicos são metaforizados pela tecnologia, levados ao espaço digital e instrumentalizados na busca pela eficiência e na rapidez, que agora marca o comportamento coletivo pós-moderno.

É importante reconhecer que há avanços positivos provocados pela transformação digital da Administração Pública brasileira no âmbito dos serviços públicos como, por exemplo, a trajetória de centralização com sistemas de gestão

³³⁹ Sobre os aspectos material e jurídico dos serviços públicos, ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 659. NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 523. MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 316-317.

³⁴⁰ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, Luiz Alberto. (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2014.

³⁴¹ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, Luiz Alberto. (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2014, p. 77.

³⁴² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 273.

³⁴³ MORAND-DEVILLER, Jacqueline; BOURDON, Pierre; POULET, Florian. **Droit administratif**. 17^a. éd. Paris: LGDJ, 2021, p. 521.

unificados, processos digitais, autoatendimento para os cidadãos e cidadãs, além da possibilidade de uma gestão pública mais preditiva.

Todavia, é necessário pensar que os problemas que atingem os serviços públicos físicos serão “digitalizados” e outros desafios surgiram/surgirão. Os serviços públicos passaram a contar com uma dupla faceta: física e digital. Nesse cenário, os serviços públicos digitais são aqueles – que identificados pelos critérios subjetivo, material e formal – estão disponíveis em plataformas públicas, com referência às informações pertinentes e aos direitos dos cidadãos e cidadãs.

Essa função administrativa (serviços públicos), de maneira específica, constituirá o tema do próximo capítulo, momento no qual se dedicará exclusivamente aos novos contornos que o instituto dos serviços públicos assumiu.

3.4 RESILIÊNCIA ADMINISTRATIVA NA ERA DOS ABSURDOS: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL

O delineamento dos estágios evolutivos da Administração Pública, com suas respectivas peculiaridades, a compreensão da reconfiguração da função administrativa e o conceito de cyberatuação, registrando o processo de assimilação das tecnologias de informação e comunicação, conduz ao reconhecimento de que as normas jurídicas se encontram, pois, com limitação evidente de previsão segura de todas as situações que poderão ocorrer no espaço social, mormente em função do desenvolvimento tecnológico.

A limitação da norma jurídica frente às novas tecnologias e para com a assimilação de instrumentos digitais pela Administração Pública, como já demonstrado, aponta para a urgência de se repensar e reinterpretar os fundamentos jurídicos constitucionais que orientam a atividade administrativa, pois é “detectável que o Direito Administrativo atual, de forma inquestionável, lida com ocorrências inseridas em um contexto altamente tecnológico, comunicativo e informacional”³⁴⁴.

Para Eurico Bitencourt Neto³⁴⁵ o século XXI trouxe liquefação para alguns dogmas do Estado, implicando em alterações nos aspectos orgânico e funcional da

³⁴⁴ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 185.

³⁴⁵ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

Administração, que deixa de ser prestadora/constitutiva para ostentar caracterização regulacionista ou garantista. Entretanto, explica o autor, que frente à ordem jurídica constitucional de 1988 não é possível abandonar a função socializante da dinâmica administrativa, assim é imperativo novo olhar sobre o instrumental do Direito Administrativo, a conciliar exigências constitucionais e as atuais instigações impostas ao Direito³⁴⁶.

Esse tempo marcado pela dinamicidade, pelas telas, pela constante conectividade, pela pressa de informações, serviços e respostas – acelerado pela cotidiana inovação em termos tecnológicos – pode ser considerado uma era dos absurdos, tomando de empréstimo a definição de Albert Camus: “essa densidade, essa estranheza do mundo, isto é o absurdo”³⁴⁷. Continuando sua perspectiva filosófica sobre a complexidade da existência, Camus complementa: “o que interessa, repito, não são tanto as descobertas absurdas. São suas consequências”³⁴⁸.

Em Camus, o absurdo é compreendido como a razão astuta que reconhece seus limites, o que na perspectiva jurídica significa chegar “à absurda conclusão”³⁴⁹ de limitação da dogmática, a impor um trabalho hermenêutico nas bermas de suas próprias limitações para atender demandas pós-modernas. É estar de acordo com a crítica feita por Luis Alberto Warat e Rosa da Cunha³⁵⁰, que ao definirem dogmática jurídica, a compreendem na condição de elaboração do Direito já fixada que encontra sua coerência em seu próprio estabelecimento – afastadas as possibilidades de construções valorativas apropriadas, não conveniente com os desafios que a atuação administrativa encontra atualmente.

Ora, se o próprio princípio da eficiência, em sua normatividade, demanda do gestor público soluções de excelência para a concretização do interesse coletivo e, considerando as limitações de formatação da norma jurídica, não se pode prever todas as soluções para um Estado que é um total devir, muito mais difícil e mesmo quase inviável o atingimento dessa dimensão de eficiência [...].³⁵¹

³⁴⁶ BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017, p. 221-222.

³⁴⁷ CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. Trad. Ari Watch. São Paulo: Editora Record, 2019, p. 24. *E-book*.

³⁴⁸ CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. Trad. Ari Watch. São Paulo: Editora Record, 2019, p. 24. *E-book*.

³⁴⁹ BARRETTO, Vicente. Interpretação constitucional e Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 11–23, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46687>. Acesso em: 5 mar. 2024, p. 17.

³⁵⁰ WARAT, Luis Alberto; CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. **Ensino e saber jurídico**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

³⁵¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da Administração Pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas

Assim, premente seguir a trilha de Camus quando se interessa pelas consequências do absurdo. Ao Direito e à Administração Pública indispensável lidar com as consequências da revolução tecnológica – da era dos absurdos – e reconhecer no ordenamento constitucional vigente os fundamentos para a ação administrativa resiliente, que dê conta de preservar os mandamentos do projeto constitucional de 1988 e, simultaneamente, lastrear a atuação estatal de modo flexível, comportando-se “resilientemente” para o alcance dos melhores resultados e contemplação do interesse coletivo.

O ordenamento jurídico constitucional brasileiro tem condições de enfrentar essa era de absurdos, mas isso deve ocorrer a partir de uma ressignificação e reinterpretção do regime jurídico-administrativo, de modo a atualizar a lógica de aplicação das normas respectivas – desaguando no caráter resiliente do regime jurídico-administrativo.

Guilherme Gonçalves reconhece que “a complexidade e a contingência não conseguem ser eliminadas”³⁵², incitando o Direito a criar pontos de normatização e rotineiramente questioná-los. Zygmunt Bauman e Ezio Mauro, por outro lado, reconhecem que se vive agora no interregno, “entre o não mais e o ainda não, numa interrelação sem fim”³⁵³, e que o Estado passou a ser provocado em seu alcance e capacidade para além de seus limites territoriais.³⁵⁴

Em observação holística, reconhece-se que a função administrativa foi transformada como resultado da instigação do Estado e seu papel na lógica digital, demandando configurações fractais que permitam a permanência das funções públicas perante a indomesticabilidade da metamorfose pela qual passa o país e o mundo, verdadeiro desafio diante da dificuldade em estabelecer sempre “a mais justa adequação, [pois] a vida é real e de viés”³⁵⁵.

Dessarte, propõe-se o reconhecimento da centralidade humana, da legalidade, da eficiência, da transparência e do desenvolvimento sustentável

pela LINDB. In: GORCZEVSKI, Clóvis (organizador). **Direitos humanos e participação política**. Vol. XI. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020, p. 137.

³⁵² GONÇALVES, Guilherme Leite. **Direito entre certeza e incerteza: horizontes críticos para a teoria dos sistemas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 264.

³⁵³ BAUMAN, Zygmunt; MAURO, Ezio. **Babel: entre a incerteza e a esperança**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 186. *E-book*.

³⁵⁴ BAUMAN, Zygmunt; MAURO, Ezio. **Babel: entre a incerteza e a esperança**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016, p. 28. *E-book*.

³⁵⁵ VELOSO, Caetano. **O querer**. Rio de Janeiro: Phillips, 1984. 2min. 58s.

enquanto fundamentos constitucionais para a Administração Pública digital, pois são vetores centrais do texto da Constituição de 1988 e servem de orientação normativa impositiva à atuação administrativa inovadora e tecnológica, antefendo o interesse coletivo e recusando “a mão do progresso vazio que insiste em dizimá-lo”³⁵⁶.

Busca-se, nesse cenário, promover uma releitura de tais princípios, na perspectiva constitucional tecnológica, com o objetivo de torná-los compatíveis e manipuláveis para uma gestão pública que se pretende digital, a assentar bases jurídicas aptas à consecução da promoção do interesse coletivo e, ao mesmo tempo, abertas para a reestruturação de ações administrativas, atinando-se para ações e consequências possíveis num quadro de incerteza³⁵⁷ e inovação públicas, com as respectivas decisões balizadas pelos ditames constitucionais vigentes.

A Constituição Federal de 1988 inscreveu no seu art. 1º, III, a dignidade humana como fundamento do Estado Democrático de Direito, moldando assim um princípio fundamental – reconhecido hodiernamente na doutrina e jurisprudência pátrias – que antecede e se antecipa à razão de ser do Estado e do Direito. A partir desse quadro, pode-se determinar a centralidade humana na condição de fundamento da Administração Pública digital, com as razões que seguem adiante.

Definir a dignidade humana³⁵⁸ e sua compreensão principiológica não é tarefa fácil, especialmente pelo caráter metafísico que ela possui³⁵⁹ e as limitações que isto impõe em termos normativos. Todavia, isto não significa que no plano jurídico a dignidade não encontre um conteúdo minimamente reconhecido/reconhecível capaz de determinar suas repercussões em concreto. Semelhante, José Sérgio da Silva Cristóvam afirmou que “não se quer conduzir à ideia (errônea, por sinal) de que não

³⁵⁶ BETHÂNIA, Maria. **Amor, festa, devoção**. Youtube. 2010. 1:57:03. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_2vgExf3HNM&t=5446s. Acesso em: 05 mar. 2024, 52min 57s.

³⁵⁷ Sobre incerteza (ou risco), Jean-Louis Cayatte define o universo da incerteza como aquele em que há diversas possibilidades de ações e consequências possíveis, cabendo ao decisor definir preferências adequadas sobre as possibilidades manifestadas. Em que pese o autor estruturar essa ideia numa dimensão econômica, ela é aplicável analogicamente ao tema da presente pesquisa, vez que as novas tecnologias dão à Administração Pública diversas opções de ação e consequências. Ver: CAYATTE, Jean-Louis. **Microéconomie de l'incertitude**. 2. ed. Bruxelles: De Boek, 2009.

³⁵⁸ Importante revelar que nesse quadrante não há uma busca aprofundada sobre a dignidade humana em condições históricas, filosóficas e jurídicas, pois considera-se que o tema já é consolidado na doutrina nacional e internacional. Para tanto, recomenda-se a seguinte obra: SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade humana e direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

³⁵⁹ STAFFEN, Marcio Ricardo; ARSHAKYAN, Mher. About the principle of dignity: philosophical foundations and legal aspects. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 38, n. 75, p. 43-62, 24 maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p43>. Acesso em: 07 mar. 2024.

seria possível a construção de um conceito jurídico de dignidade humana, capaz de alcançar a sua inerente complexidade”³⁶⁰.

Ingo Sarlet, tratando do tema, observou que há uma contínua recondução da dignidade, na perspectiva kantiana, concentrada nas ideias de autonomia e direito de autodeterminação de cada pessoa, fatores inerentemente humanos e inegáveis. De acordo com o pensamento de Sarlet, a dignidade humana assume tanto uma tarefa de restrição quanto de prestação dos poderes estatais³⁶¹, conformando uma “cláusula geral de proteção da personalidade e justificação para o – implícito – direito fundamental ao livre desenvolvimento da personalidade”³⁶².

Relevante elucidar, em complemento, que a concepção jurídica da dignidade humana, já descrita, não pode e/ou deve abstrativizar cidadãos e cidadãs, razão pela qual Cármen Lúcia Antunes Rocha pontuou que o sistema constitucional “passou a considerar o ser humano como um ser de carne e osso; talvez eu esteja dizendo o óbvio, aliás, é mesmo o óbvio, mas chamo atenção a isso porque, no Brasil e até mesmo nos dias de hoje, o povo ainda é um ícone”³⁶³.

Logo, deve-se conceber a centralidade humana como base da Administração Pública digital em decorrência do fundamento e princípio da dignidade humana, reconhecido no ordenamento jurídico pátrio, impondo à Administração ações de proteção e garantia da personalidade humana – pelos direitos fundamentais – prevalecendo no âmbito digital a livre autodeterminação, rejeitando a utilização administrativa de instrumentos tecnológicos que afetem, por ação ou omissão, a esfera de direitos inalienáveis e a própria condição humana.³⁶⁴

³⁶⁰ CRISTÓVAM, José S. da Silva. A dignidade da pessoa humana como princípio constitucional estruturante do direito administrativo. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 22, n. 28, p. 79–104, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/122>. Acesso em: 8 mar. 2024, p. 90.

³⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade humana e direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

³⁶² SARLET, Ingo Wolfgang. The protection of personality in the digital environment: an analysis in the light of the so-called right to be forgotten in Brazil. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ALBERS, Marion. **Personality and data protection rights on the internet: Brazilian and German approaches**. Cham: Springer Cham, 2023, p. 139, tradução livre.

³⁶³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, n. 1, p. 15-24, 1 maio 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7953>. Acesso em: 07 mar. 2024, p. 16.

³⁶⁴ No contexto: “Ainda, a regulação de grandes atores privados do setor de tecnologia consiste na determinação do complexo de ações e técnicas aplicáveis nesse espaço, a prevenir e corrigir práticas que violem aspectos nucleares da dignidade humana, os direitos fundamentais e o próprio funcionamento equilibrado da configuração de Estado”. SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 184.

O princípio da legalidade, numa expressão histórica, nasceu como forma de limitar o autoritarismo monárquico e passou a caracterizar o Estado de Direito³⁶⁵ na contemporaneidade, razão pela qual Caio Tácito afirmou: “é mister que um novo absolutismo não se inaugure, contendo-se os excessos da autoridade”³⁶⁶. Assim, a legalidade – no paradigma clássico – traduziu-se como a vinculação positiva da Administração Pública à lei, esta compreendida, geralmente, enquanto sinônimo do bem comum ou do interesse público, provocando a supervalorização da lei.³⁶⁷ Hely Lopes Meirelles apresenta uma definição tradicional:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.³⁶⁸

Muito embora a essência primeira da legalidade, de fato, refira-se à observância da lei em sentido formal, há que se constatar que as alterações do próprio Estado, que foi de um padrão liberal ao democrático e de direito, repercutiu na concepção do princípio da legalidade e seu alcance, dando lugar à legalidade na ótica da juridicidade. Essa tendência foi observada na doutrina brasileira³⁶⁹ e vincula-se tal transformação em decorrência do fenômeno de constitucionalização do Direito Administrativo.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro constatou que “duas ideias fundamentais foram introduzidas: a de participação do cidadão no controle da Administração Pública (democracia participativa) e a da legalidade vista sob o aspecto material”³⁷⁰. Noutra senda, José Sérgio da Silva Cristóvam desenvolveu:

³⁶⁵ Para uma digressão mais completa, conferir: TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 337 e seg.

³⁶⁶ TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 340.

³⁶⁷ BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 94 e seg.

³⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 93.

³⁶⁹ Conferir: BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 117; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Por um novo direito administrativo: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 34-67, 16 jan. 2016. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/27>. Acesso em: 07 mar. 2024; BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

³⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do Direito Administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella;

Não há mais como conceber o agir administrativo a partir do entronamento solitário do princípio da legalidade como parâmetro de estrita vinculação positiva à lei. O Estado constitucional de direito reflete uma Administração vinculada de forma aberta, complexa e dinâmica a todo o ordenamento jurídico, a partir da noção de parametrização vinculativa à juridicidade administrativa, à unidade normativa das regras e princípios extraídos da Constituição e das demais disposições normativas infraconstitucionais, desde que compatíveis com aquela.³⁷¹

Dos posicionamentos explanados, nota-se que a reserva legal estrita deu espaço para a compreensão da legalidade de forma ampla – a juridicidade – como maneira de validar o agir administrativo que se pretende democrático e de direito, devendo, pois, ser plenamente harmonizado com os princípios e regras constitucionais, além das disposições infraconstitucionais e, até mesmo, àquelas previstas nas declarações de direitos humanos que o Brasil tenha devidamente ratificado. Assim, Lígia Maria Mello de Casimiro esclarece: “o administrador público passa a ter por dever a observância dos princípios constitucionais, vinculando definitivamente a função administrativa”³⁷².

A consagração da legalidade no ângulo da juridicidade deve ser captada não somente como um elemento fundamental de valorização e incentivo ao protagonismo da Administração Pública, mas também, agora, como fundamento essencial para a atuação administrativa no ambiente digital, que é dinâmico e generativo, a exigir do gestor público que muitas vezes atuem não somente sob o albergue da lei, mas também na ausência de lei ou contra lei – casos de potencial constatação de violação ao conjunto de disposições constitucionais fundamentais a justificar o afastamento do instrumento jurídico eivado de vício.

A permeabilidade que a juridicidade confere à Administração – no plano jurídico – é ferramental que viabiliza a escolha de ações administrativas adequadas

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 175.

³⁷¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Por um novo direito administrativo: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 34-67, 16 jan. 2016. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/27>. Acesso em: 07 mar. 2024, p. 54-55

³⁷² CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo - a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 30, p. 109-130, 1 out. 2007. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/639>. Acesso em: 07 mar. 2024, p. 118.

no contexto digital, sobretudo quando administrar se dá num universo de incertezas³⁷³ por conta das diversas possibilidades que as ferramentas tecnológicas propiciam, seja quanto as escolhas de meios ou de consequências/resultados.

Em continuidade, o paradigma digital alicerça-se na concretização da eficiência enquanto mandamento insculpido no art. 37 da Constituição de 1988, com a utilização de tecnologias de informação e comunicação de valor inovativo, com inclusão digital e acessibilidade tecnológica. Embora já se tenha abordado a noção de eficiência³⁷⁴, merece algumas linhas o princípio que, atualmente, prefigura impulso latente da transformação digital.

Na obra de Daniel Hachem e Emerson Gabardo³⁷⁵ a eficiência compele a Administração a praticar seus atos com celeridade, presteza, economicidade e produtividade, privilegiando o interesse público e manipulando os meios adequados, dando efetividade para as determinações jurídicas antecedentes e em acordo com o regime jurídico-administrativo. Os referidos autores afastam a noção de eficiência com viés puramente economicista, corrente à qual se filia esta pesquisa.

É nesse escopo que a eficiência se coloca como mandamento constitucional que induz à atualização da atuação administrativa pela utilização de tecnologias de informação e comunicação, com potencial para racionalizar as atividades que manifestam funções administrativas. Nessa linha:

A reconfiguração da Administração Pública, de modo a atender performance imposta pelas constantes transformações tecnológicas, é inovação para o administrar que decorre, diretamente, do Princípio da Eficiência [...]. A eficiência impõe, legitimamente, que direitos como saúde, educação, trabalho, transporte, previdência social e assistência sejam reflexionados na implementação e proteção a partir das TICs, e que o acesso tecnológico a cada um desses direitos seja de fácil compreensão e manuseio. Devem-se disponibilizar serviços por meio da tecnologia e essa disponibilização deve ser simples para o usuário.³⁷⁶

³⁷³ Com relação à definição de universo de incertezas, conferir a teoria de Cayatte, já referenciada anteriormente. CAYATTE, Jean-Louis. **Microéconomie de l'incertitude**. 2. ed. Bruxelles: De Boek, 2009.

³⁷⁴ Conferir capítulo 2, item 2.1 desta tese.

³⁷⁵ HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, Ciudad de México, v. 1, n. 39, p. 131-167, 6 ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932018000200131. Acesso em: 07 mar. 2024.

³⁷⁶ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 185.

Imprescindível, porém, que a Administração Pública realize uma análise dentro das possibilidades que se colocam para a ação e alcance de resultados, em condições reais (com lastro na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, redação dada pela Lei nº 13.655/2018), pois nem sempre a mediação tecnológica será a única ou exclusiva resposta e indicativo de eficiência.

Sendo assim, há de se proceder ao que se convencionou denominar juízo de adequação tecnológica: no caso concreto, o gestor público deverá examinar as potencialidades da mediação tecnológica para a ação administrativa e, seja nos casos de vinculação ou discricionariedade, confirmar ou afastar o manejo de instrumentos tecnológicos com respaldo na eficiência e na juridicidade, desde que consideradas as consequências práticas da decisão (imposição decorrente da Lei nº 13.655/2018).³⁷⁷

Em outro quadro, defende-se, igualmente, que a transparência ocupa posição de princípio fundamental da Administração Pública digital, tendo sua essencialidade indicada nos artigos 5º, XXXIII; 37, §3º, II; e 216, §2º da Constituição de 1988. A ordem constitucional vigente assegura, portanto, a transparência – de modo implícito – pelo acesso à informação e imputa à prática administrativa clareza institucional que viabilize os direitos de saber, participar e controlar a ação estatal, repercussão do caráter republicano e democrático que modela o Estado brasileiro.

A favor de tal posição, Sabino Cassese esclarece a transparência é “dos princípios fundamentais do Direito Administrativo nos ordenamentos jurídicos ocidentais”³⁷⁸. Igualmente, Marcelo Clarich³⁷⁹ pondera que a transparência é princípio administrativo em favor da participação e da imparcialidade. Já Maren Taborda³⁸⁰ esclarece que o princípio da transparência é opção do legislador constitucional no Brasil e imputa comportamentos que podem ser consolidados em diversos graus ou

³⁷⁷ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da Administração Pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. In: GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos humanos e participação política**. 1. ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020.

³⁷⁸ CASSESE, Sabino. **Istituzioni di Diritto Amministrativo**. 5. ed. Milano: Giuffrè, 2015. p. 314, tradução livre.

³⁷⁹ CLARICH, Marcello. **Manuale di diritto amministrativo**. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 2015, p. 142, tradução livre.

³⁸⁰ TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, n. 01, p. 251-280, 1 out. 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46345>. Acesso em: 08 mar. 2024, p. 257.

por prevalência. A autora pontua, adicionalmente, que essa compreensão não exclui o caráter “regra” da transparência.

Na lição de Eneida Desiree Salgado os arranjos constitucionais contemporâneos preocupam-se com a “transparência no exercício do poder, com a fiscalização de atos e de agentes, com um sistema de invalidação do agir estatal abusivo, com um espaço de atuação cidadã”³⁸¹. Justamente diante dessa preocupação que se faz premente a reflexão sobre o delineamento que a transparência da ação administrativa digital demanda em termos específicos.

O princípio da transparência operacionaliza para a Administração Pública digital duas dimensões: na primeira, embasa a adoção de instrumentais tecnológicos no agir administrativo – promovendo a aproximação entre a Administração e cidadãos e cidadãs, na segunda, impõe que a Administração atue tecnologicamente de maneira compreensível, ou seja, com condutas que possam ser acessadas e entendidas pelos cidadãos e cidadãs.

Albergando a segunda dimensão, a Lei nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) – que disciplina a transparência pública e o direito à informação, determina: “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”³⁸². Por conseguinte, é decorrência da interpretação conjunta entre o texto constitucional e a LAI que no paradigma digital o emprego de tecnologia de informação e comunicação está posto de jeito que cidadãos e cidadãs consigam assimilar as informações administrativas e os processos decisórios automatizados. Inclusive, na Ciência de Dados e Informação há posição que observa negativamente a ausência de compreensibilidade:

No que se refere às implicações das decisões geradas pelas previsões e classificações de eventos feitas por modelos desenvolvidos em ciência dos dados, pairam dúvidas sobre a validade do que é produzido, sobretudo pela

³⁸¹ SALGADO, Eneida Desiree. *Transparencia activa, ciudadanía activa: nuevas tecnologías y control social de la administración*. In: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Control administrativo de la actividad de la Administración**. Vol. 01. São Paulo: FIDA, 2019, p. 547, tradução livre.

³⁸² BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 mar. 2024, p. 01.

ausência de explicabilidade e rastreabilidade dos processos dedutivos e indutivos empregados em algumas situações.³⁸³

Sustenta-se, conseqüentemente, que no contexto das noções de transparência passiva (quando a Administração é demandada a prestar informações) e ativa (quando a Administração espontaneamente as disponibiliza) há alargamento na perspectiva tecnológica: a Administração deve empenhar-se em contemplar maximamente a compreensibilidade de seus atos e decisões mediados por tecnologia, afastando a possibilidade de que ferramentas tecnológicas impliquem em um retrocesso na clareza e lisura das ações administrativas.³⁸⁴

Por derradeiro, importa destacar o desenvolvimento sustentável como outro fundamento da Administração Pública digital. A concepção de desenvolvimento sustentável começou a ser tratada a partir da Declaração de Estocolmo (1972), que foi assimilada em outros momentos normativos até que no Relatório *Brundtland* (1987) a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabilizou entendimento de que o desenvolvimento sustentável corresponde àquele que observa as necessidades presentes sem prejudicar a possibilidade de as futuras gerações atenderem suas próprias necessidades.³⁸⁵

Gabriel Wedy esclarece que essa compreensão de desenvolvimento foi abordada em diversos documentos jurídicos internacionais³⁸⁶, razão pela qual sustenta-se o seu aperfeiçoamento e modificação no lapso temporal, perfazendo assim noção em contínua construção. No contexto brasileiro, o desenvolvimento sustentável deve ser lido na condição de princípio constitucional, notório em averiguação hermenêutica (sistemática e teleológica) do preâmbulo, art. 1º, III; art. 3º, II, art. 5º, §2º; art. 170; e art. 225 da Constituição Federal de 1988.³⁸⁷

³⁸³ FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. Interloquções bibliográficas e epistemológicas entre a ciência de dados e a ciência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 49, n. 3, 2021. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/5655>. Acesso em: 8 mar. 2024, p. 240.

³⁸⁴ Substancial indicar que a transparência, enquanto princípio, é bem mais ampla que o princípio da publicidade e com este não se confunde, apesar de serem complementares, pois as informações tornarem-se públicas não implica que elas serão necessariamente compreensíveis. Em ampliação, a transparência esforça-se juridicamente em fazer com que as informações e decisões estatais sejam acessadas e compreendidas pelos cidadãos e cidadãs.

³⁸⁵ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 1987. Disponível em: <https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatrio-brundtland-a-verso-original/>. Acesso em: 08 mar. 2024.

³⁸⁶ WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: SARAIVA, 2018.

³⁸⁷ MAIA, Isabelly Cysne Augusto; SOUSA, Thanderson Pereira de. Licitações, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. **Inclusiones**, Viña del Mar, vol. 05, n. 3, jul/set, p. 48-58, 2018.

Para Juarez Freitas, o princípio do desenvolvimento sustentável (ou sustentabilidade, como designa o autor) implica na determinação ética e jurídico-institucional de o Estado brasileiro garantir o meio ambiente adequado para as presentes e futuras gerações com responsabilidade, promovendo políticas públicas de desenvolvimento material e imaterial, não considerando apenas “a ânsia mórbida do crescimento econômico como fim em si”³⁸⁸.

O desenvolvimento passou a ser concebido de maneira mais adequada e em consonância com o projeto constitucional de 88, privilegiando cidadãos/cidadãs e a própria lógica do Estado Democrático de Direito. Fazendo uma leitura constitucional, Daniel Wunder Hachem pontou que a noção de desenvolvimento adequado não pode ser confundida “com o mero crescimento, circunscrito à elevação produtiva em termos quantitativos, nem com a modernização, que não acompanha a melhoria generalizada das condições de bem-estar social”³⁸⁹.

Diante disso, é plausível reconhecer que a Administração Pública e seu mister são atingidos pelo princípio do desenvolvimento sustentável, que vincula juridicamente o exercício das funções administrativas na persecução do interesse coletivo. Considerando essa construção teórica no movimento de constitucionalização do Direito Administrativo, Juarez Freitas explica: “nessa linha, a sustentabilidade tem de incidir, nas relações de administração, em comunhão indissolúvel com os demais princípios de regência”³⁹⁰.

Imputa-se à Administração e ao gestor público a responsabilidade de atuar comprometidamente com a noção de desenvolvimento sustentável, fazendo da ação administrativa aparato para contemplar os aspectos social, econômico e ambiental, promovendo e albergando administrativamente condições sociais mínimas de existência aos cidadãos e cidadãs, a boa governança pública e a melhora dos índices econômicos internos.

Para tanto, é plenamente possível o emprego de tecnologias de informação e comunicação, especialmente considerando o ambiente globalizado e conectivo em que as estruturas sociais, políticas e econômicas encontram-se. O avanço tecnológico permite que a Administração tenha condutas racionais e eficazes para o atendimento

³⁸⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 32.

³⁸⁹ HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013. p. 152-153.

³⁹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 201.

das necessidades coletivas, para a geração de valor público e competitividade econômica no setor privado, além de contribuir com a preservação do meio ambiente com a desmaterialização.

Assim, é reconhecível que a utilização de tecnologias e a prática de inovação manifestam-se na qualidade de transformações basilares e indispensáveis ao desenvolvimento sustentável, compreendendo a melhora na educação, no sistema de saúde, amplificação de representatividade, contributo para instituições acessíveis, aperfeiçoamento do trabalho e otimização de indicadores econômicos.³⁹¹

Além das potencialidades que a tecnologia tem para auxiliar no desenvolvimento adequado em termos constitucionais – inclusive já explicitados em diversas iniciativas jurídicas e práticas nesse trabalho, a Administração Pública digital está alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS's) definidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). O modelo de administrativo digital guarda sintonia com todos os 17 ODS's, mas destacam-se, particularmente, os ODS's nº 9 (Indústria, inovação e infraestrutura) e nº 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes).

Assim, depreende-se que a estrutura constitucional brasileira tem fundamentos sólidos para a Administração Pública digital, que assumem de maneira clara o papel indispensável de condução da transformação digital pública, estabelecendo pontos de resiliência administrativa capazes de fazer frente aos desafios que são impostos pela permanente generatividade dos recursos tecnológicos, vez que não se pode imaginar uma Administração que esteja alheia aos incitamentos do mundo em rede e seus absurdos, pois “a vida é real e de viés”³⁹².

³⁹¹ SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022, p. 189.

³⁹² VELOSO, Caetano. **O querer**. Rio de Janeiro: Phillips, 1984. 2min. 58s.

4 SERVIÇOS PÚBLICOS NO MARCO DA LEI Nº 14.129/2021: UMA ETERNA CRISE?

Dedica-se, em diante, a discutir as implicações que a transformação digital impôs ao instituto dos serviços públicos e sua compreensão na atualidade na Lei nº 14.129/2021, especialmente numa dimensão em que alguns de seus elementos, como o subjetivo e formal, por exemplo, passaram a ser reinterpretados para considerarem a transição tecnológica.

É dizer que se reconhece, portanto, que os serviços públicos foram e continuarão a serem afetados pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, de modo que seu espaço de concretização se desloca para ecossistemas digitais – na ideia de Governo como plataforma – e tal fenômeno exige considerações para a coordenação das atividades administrativas no novo estágio da Administração Pública que é o digital.

4.1 A “CRISE” DE COMPREENSÃO DOS ELEMENTOS DO SERVIÇO PÚBLICO NO CONTEXTO DIGITAL

A ideia ou noção de serviço público pode ser observada antes mesmo de haver uma estruturação teórico-científica que viesse permitir uma investigação aprofundada sobre o tema e suas peculiaridades. Odete Medauar informa que “a expressão ‘serviço público’ apareceu antes da sua inserção numa teoria”³⁹³.

Nessa esteira, Giles Guglielmi explica que “a administração do reino no *Ancien Régime* demonstrou a existência material de diversos serviços públicos, ainda que não fossem conceitualmente agrupados”³⁹⁴. Para o autor, é possível – historicamente – identificar o serviço público sem ciência (no *Ancien Régime*) e o serviço público sem consciência (na primeira metade do século XIX) antes da emergência da noção propriamente de serviços públicos, decorrentes da Revolução e do Estado liberal já na segunda metade do século XIX.³⁹⁵³⁹⁶

³⁹³ MEDAUAR, Odete. Serviço público. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100–113, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 mar. 2024, p. 101.

³⁹⁴ GUGLIELMI, Gilles J. *Introduction au droit des services publics*. Paris: LGDJ, 1994, p. 04, tradução livre.

³⁹⁵ GUGLIELMI, Gilles J. *Introduction au droit des services publics*. Paris: LGDJ, 1994, p. 04-06.

³⁹⁶ Não é objetivo desta pesquisa elaborar um percurso histórico altamente denso sobre o instituto dos serviços públicos, mas é premente lançar algumas considerações para situar o leitor e a leitora e conduzir a argumentação para a ideia de “crise dos serviços públicos”. Para um apanho histórico completo, conferir: GUGLIELMI, Gilles J. *Introduction au droit des services publics*. Paris: LGDJ, 1994, primeira parte; VICTOR, Sérgio. A. F.; QUINTAS, Fábio L. A noção de serviço público: do *Arrêt*

É na segunda parte do século XIX que diversas decisões de jurisdição administrativa francesa conduziram à manipulação intuitiva e operacional do que viria a ser considerado, na teoria administrativa, como serviço público. Em decisão paradigma, no caso *Arrêt Blanco*, o Tribunal de Conflitos reconheceu a responsabilidade diferenciada do Estado por conta de danos provocados pela gestão pública do poder público (a ideia de serviço público), reafirmando posicionamento já explicitado no caso *Rothschild*, de 1855.³⁹⁷

Em que pese a importância de o caso *Arrêt Blanco* poder ser questionada³⁹⁸, sobretudo em face de outras deliberações semelhantes anteriores, tal decisão firmou-se fundamental porque foi emitida quando o Conselho de Estado se tornou jurisdição autônoma e por ter fixado a competência da jurisdição administrativa vinculada “à atuação do Estado na prestação de serviços públicos”³⁹⁹. Além disso, serviu de base para a sistematização de Léon Duguit, para quem os serviços públicos passaram a ser considerados como pedra fundamental do Direito Público e razão de ser do Estado. Duguit definiu serviços públicos como...

Toda atividade que deve ser regulada, assegurada e acompanhada pelos governantes, porque é indispensável sua realização e o desenvolvimento interdependente social, com natureza que só pode ser assegurada integralmente pela intervenção pública.⁴⁰⁰

Ao defender tal concepção de serviço público, o autor ponderou também que o serviço público é o fundamento do Direito Público moderno, devendo serem asseguradas as regras de serviço público e seu funcionamento regular e sem

Blanco à ADPF 46. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 12, n. 66, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2847>. Acesso em: 13 mar. 2024.

³⁹⁷ DESPRAIRIES, Armand. 150 aniversario del arrêt Blanco: Que máis podemos aprender desta sentença fundamental para o direito administrativo francés? **Administración & Cidadanía**, Santiago de Compostela, v. 18, n. 1, p. 287-294, 6 nov. 2023, p. 141.

³⁹⁸ Ver: DESPRAIRIES, Armand. 150 aniversario del arrêt Blanco: Que máis podemos aprender desta sentença fundamental para o direito administrativo francés? **Administración & Cidadanía**, Santiago de Compostela, v. 18, n. 1, p. 287-294, 6 nov. 2023; BOSVIEUX-ONYEKWELU, Charles. Revenir sur une légende en sociologue: l'arrêt blanco et le mythe de la « naissance » du droit administratif français. **Droit et Société**, Paris, v. 101, n. 1, p. 159-178, 30 abr. 2019.

³⁹⁹ MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100–113, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 mar. 2024, p. 102.

⁴⁰⁰ DUGUIT, Léon. **Les transformations du Droit Public**. Paris: Librairie Armand Colin, 1913, p. 51, tradução livre.

interrupções.⁴⁰¹ Além disso, Duguit deu ao serviço público as dimensões objetiva e material, para quem o serviço público não se cria, mas se constata.⁴⁰²

Com apoio na teoria de Duguit, Gaston Jèze foi mais além, informando que os serviços públicos têm por objetivo a satisfação do interesse geral, devendo governantes e agentes públicos engajarem-se na busca pelo funcionamento adequado de tais serviços, “assegurando o bem-estar material, moral e intelectual dos administrados”⁴⁰³. Nesse sentido, Jèze defendia a procedimentalização no Direito Público para a promoção das necessidades de interesse coletivo contínua e regularmente, inclusive contando com a possibilidade de modificações necessárias para os serviços públicos.⁴⁰⁴

Em contraposição à Escola de Bordeaux, Maurice Hauriou⁴⁰⁵ considerou que os serviços públicos são importantes não porque figuram como razão de ser do Estado, mas porque constituem a fundamentalidade da autoridade administrativa, não podendo ser confundida sua ideia com a noção de utilidade pública. Na lógica de definição do serviço público enquanto critério do Direito Administrativo, Hauriou focou na autoridade administrativa como primeiro nascedouro⁴⁰⁶ e concebeu os serviços públicos enquanto “organização administrativa criada por uma autoridade administrativa em vista da satisfação da necessidade coletiva”⁴⁰⁷.

Por tempos as noções lançadas por Duguit e Hauriou em termos de serviços públicos formaram uma primazia, ainda que alguns autores, vez ou outra, possuíssem uma preferência clara por uma ou outra teoria, conforme explica Odete Medauar.⁴⁰⁸ Porém, a noção de serviço público “entrou em crise” com as mudanças que afetaram o Estado e de fato questionaram os critérios orgânico e formal dos serviços públicos.

⁴⁰¹ DUGUIT, Léon. **Les transformations du Droit Public**. Paris: Librairie Armand Colin, 1913, p.52.

⁴⁰² GUGLIELMI, Gilles J. **Introduction au droit des services publics**. Paris: LGDJ, 1994, p. 06.

⁴⁰³ JÈZE, Gaston. **Principios generales del Derecho Administrativo III: el funcionamiento de los servicios públicos**. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949, p. 05, tradução livre.

⁴⁰⁴ MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100–113, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 mar. 2024, p. 104.

⁴⁰⁵ HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif: contenant le droit public et le droit administratif**. 2e. éd. Paris: Larose et Forcel, 1893, p. 174.

⁴⁰⁶ MAURIN, André. **Droit adminisitratif**. 11e. éd. Paris: SIREY, 2018, p. 39.

⁴⁰⁷ HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif: contenant le droit public et le droit administratif**. 2e. éd. Paris: Larose et Forcel, 1893, p. 174.

⁴⁰⁸ MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100–113, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 mar. 2024, p. 105.

Considerando o elemento orgânico (o serviço público como atividade prestada diretamente pelo Estado) e o elemento formal (o regime jurídico de Direito Público aplicável), quando houve a compreensão de que os serviços públicos poderiam ser prestados indiretamente e que as normas aplicáveis também poderiam ser de Direito Privado, “essa noção, no entanto, enfrenta sua primeira crise quando se passa a falar da crise do instituto”⁴⁰⁹.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro reforça que os elementos subjetivo (ou orgânico) e formal de identificação dos serviços públicos foram afetados pois “não se pode considerar que as pessoas jurídicas públicas são as únicas que prestam serviço público [...], nem todo serviço público é prestado sob regime jurídico exclusivamente público”⁴¹⁰.

A crise da noção de serviços públicos, em meados do século XX, ocorre justamente pela alteração desses elementos, obrigando a readaptação teórica para abarcar novas formas de atuação da Administração – seja por um terceiro, seja por institutos jurídicos de Direito Privado. Jacques Chevallier, por exemplo, assevera que “não podemos, portanto, ficar surpreendidos com a crise da noção de serviço público e com a aparente impossibilidade de encontrar uma definição estável”⁴¹¹. Para o autor, pensar numa crise está ligado exatamente à Administração, não para com a ideia de serviço público, que em termos gerais permanece válida.

No Brasil, especificamente, a adoção do conceito de serviço público foi fortemente influenciada pelo contexto francês, com autores alinhando-se a distintos tipos de enumeração de critérios para identificação de tais serviços, mais restritivos ou menos. Aqui, afilia-se ao entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: o serviço público é “atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletiva, sob regime jurídico total ou parcialmente público”⁴¹².

⁴⁰⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 51.

⁴¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações dos serviços públicos no Brasil**. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 274.

⁴¹¹ CHAVELLIER, Jacques. **Essai sur la notion juridique de service public**. Amiens: Université de Picardie Jules Verne, 19???. Disponível em: <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/7/chevallier.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024, p. 138, tradução livre.

⁴¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações dos serviços públicos no Brasil**. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 277.

A autora fornece uma definição de serviço público que contempla os elementos subjetivo (ou orgânico), material e formal, observando as distinções que são impostas por conta da realidade interna e o avanço das transformações que impactaram na ação estatal. No elemento subjetivo considera-se a pessoa jurídica que disponibiliza o serviço público (podendo ser o Estado ou quem o faça em seu nome, por delegação ou concessão), no elemento material observa-se a atividade própria para satisfação do interesse coletivo e no elemento formal tem-se o regime jurídico, que poderá ser total ou parcialmente de Direito Público.

Ainda para a Di Pietro, uma outra crise da noção de serviço público pode ser identificada com o processo de influência do Direito Comunitário Europeu pelo sistema da *commom law*, de forma a compatibilizar a atuação estatal com a livre iniciativa e livre concorrência. “A consequência foi a sucessiva liberalização e privatização dos serviços públicos tradicionais [...]. Daí volta-se a falar em nova crise na noção de serviço público”⁴¹³. Entretanto, Di Pietro informa que essa “nova crise” não pode ser observada no contexto brasileiro, pois a Constituição de 1988 define a titularidade dos serviços públicos, no art. 175, como do Estado e, também, prevê serviços atribuídos ao Poder Público, com exclusividade (art. 21, CF/88) ou sem exclusividade.⁴¹⁴

Ocorre que o compromisso civilizatório estabelecido na Constituição brasileira de 1988 previu o serviço público como instrumento do Estado Democrático de Direito social, com uma ampla esfera de atuação, mas não por isso restrita ou imodificável. Caroline Bitencourt e Janriê Reck classificam os serviços públicos como um dos instrumentos principais de políticas públicas, portanto, vinculados a objetivos constitucionalmente definidos, sobretudo aos direitos fundamentais.⁴¹⁵ Afirmam a autora e o autor que “obviamente, os serviços públicos podem mudar, mas eles se caracterizam por uma certa estabilidade, continuidade e repetição”⁴¹⁶.

⁴¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações dos serviços públicos no Brasil**. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 280.

⁴¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações dos serviços públicos no Brasil**. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 282.

⁴¹⁵ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 37-38.

⁴¹⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 38.

Adriana Schier pondera que o arranjo constitucional de 1988 veio “atribuindo ao poder público o dever de concretizar os direitos fundamentais, inclusive os de cunho social”⁴¹⁷. Mesmo assim, o constituinte não definiu o conceito de serviço público, sendo certo que os elementos subjetivo, material e formal são essenciais para a identificação dos serviços públicos no Brasil – como na definição de Di Pietro exposta anteriormente. Além disso, o serviço público deve ser adequado, seguindo condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade, por força da Lei nº 8.987/1995, art. 6º, §1º.

Mas, se por um lado, não é possível falar de crise pela liberalização e privatização do serviço público no Brasil, ainda que se verifique movimentos nesse sentido, é inescapável identificar a “crise” provocada pela assimilação da tecnologia no âmbito do Estado, que vem transformando a Administração Pública, pois “a prestação de serviços públicos pelo meio digital permite a interação entre fatores humanos e organizacionais à tecnologia de informação”⁴¹⁸.

A aceleração tecnológica, para além de ser uma realidade e reconfigurar o Estado, a Administração e o serviço público, apresenta-se como um desafio duradouro⁴¹⁹ para o presente e o futuro: é a nova eterna crise da noção de serviço público, impondo a reflexão constante para manutenção e salvaguarda do papel desse instituto em conformidade com os preceitos estabelecidos no plano constitucional de 1988.

Sobre isso, Lucie Cluzel-Métayer, Catherine Prebissy-Schnall e Arnaud Sée, analisando o contexto francês – que muito influenciou a teoria administrativista brasileira, informam que a transformação digital é um fenômeno explícito, que possibilita e contrai. Para as autoras e autor, “ela [a transformação digital] é percebida como uma resposta às crises recentes [como a de covid-19], mas também é o vetor de uma nova crise”⁴²⁰.

⁴¹⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016, p. 54.

⁴¹⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 15 mar. 2024, p. 219.

⁴¹⁹ SORIANO, Sébastien. **Um avenir pour le service public**: un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique. Paris: Odile Jacob, 2020, p. 93.

⁴²⁰ CLUZEL-MÉTAYER, Lucie; PREBISSY-SCHNALL, Catherine; SÉE, Arnaud. La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?. In: CLUZEL-MÉTAYER, Lucie; PREBISSY-SCHNALL, Catherine; SÉE, Arnaud (Coordinateurs). **La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?**. Paris: Mare et Martin, 2021, p. 20, tradução livre.

No cenário brasileiro, importante destacar que a nova crise do serviço público, assim como a crise de meados do século XX, atinge especialmente os elementos subjetivo e formal da composição identificatória, não afetando o elemento material, que é a atividade própria de responsabilidade estatal, “o fim buscado pelo Estado com a prestação de serviços públicos”⁴²¹.

A Lei nº 14.129 (Lei do Governo Digital - LGD), de março de 2021, instituiu, como já observado nos capítulos anteriores, um marco normativo para o que convencionou-se designar de “Governo digital” no âmbito da Administração Pública federal direta e indireta.

A princípio, cumpre indicar que a técnica legislativa poderia ter sido mais certa com relação ao termo “Governo digital”. Pela leitura da LGD, a ideia definida como Governo digital na verdade indica a Administração Pública digital: ainda que seja difícil uma distinção rígida entre função governamental e função administrativa, sobretudo para não engessar Governo e Administração, verifica-se que a LGD trata especificamente dos serviços públicos enquanto função administrativa, razão pela qual defende-se que a nomenclatura mais apropriada é Administração Pública digital. Todo modo, em diante o termo Governo digital será empregado como forma de respeitar a opção expressa na lei.

O referido instrumento normativo não marca propriamente o início do modelo de Administração Pública digital, até porque se assim o fosse se negaria os avanços em termos digitais anteriores a 2021. De outro modo, a Lei nº 14.129/2021 buscou cerrar dentro do ordenamento jurídico federal uma uniformização, tanto de incentivo quanto de funcionalidade, para a utilização de soluções digitais nos serviços públicos com foco na eficiência e no cidadão/cidadã – pelo menos no plano normativo.

É preciso contrastar o instituto do serviço público com o art. 5º da Lei nº 14.129/2021, que dispõe: “a Administração pública utilizará soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos eletrônicos”⁴²². Na mesma orientação, o art. 18 da LGD explica que

⁴²¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 73.

⁴²² BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 16 mar. 2024, p. 01.

constituem elementos essenciais da prestação de serviços públicos digitais a Base Nacional de Serviços Públicos, Cartas de Serviços ao Usuário e as Plataformas de Governo Digital.

Dessarte, pode-se conceber os serviços públicos digitais enquanto os serviços de titularidade pública, conforme art. 175 da CF/88, disponibilizados virtualmente, sem intermediação humana direta, em plataformas de governo que concentrem, além da operacionalização de oferta, as informações relativas aos serviços e os direitos dos cidadãos e cidadãs que dele usufruam.

Disso, resulta a compreensão de que os serviços públicos deverão ser prestados de maneira digital: logicamente os elementos subjetivo e formal passam por ressignificações. Sobre o elemento subjetivo (ou orgânico), que constitui “um vínculo orgânico da atividade com o poder público”⁴²³ ou seus delegatários, é possível verificar que a Lei nº 14.129/2021 alarga a possibilidade de concreção do vínculo entre atividade e autoridade estatal, concessionários ou permissionários: ferramentas digitais, sobretudo plataformas, formalizarão o elo do serviço público com a titularidade estatal (prevista no art. 175 da Constituição), entendimento que pode ser observado pela interpretação conjunta dos artigos 04, IX; 20; 24; e 25 da LGD.

É dizer que algoritmos, robôs e Inteligência Artificial – por exemplo – farão às vezes subjetiva da Administração Pública na prestação de serviços públicos, que deverá ocorrer pelas Plataformas de Governo Digital (art. 20, da LGD⁴²⁴). A legislação declara que a prestação/execução da função administrativa de serviço público será mediada por ferramentas tecnológicas, que manifestarão a responsabilidade estatal de disponibilizar serviços de interesse coletivo.

Entende-se que, assim, o Estado, pela Administração Pública enquanto aparelho, deverá não somente prestar serviços públicos por meio digital, mas também assegurar que as soluções digitais adotadas e implementadas funcionarão em condições que permitam a adequabilidade das atividades disponibilizadas para

⁴²³ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016, p. 65.

⁴²⁴ Art. 20. As Plataformas de Governo Digital, instrumentos necessários para a oferta e a prestação digital dos serviços públicos de cada ente federativo, deverão ter pelo menos as seguintes funcionalidades [...]. BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 16 mar. 2024, p. 01.

cidadãos e cidadãs – aumento a margem de responsabilidade da Administração federal.

No elemento formal tem-se o regime jurídico aplicável ao serviço público, ou seja, “princípios e regras de Direito Público, que têm por objetivo garantir a sua prestação adequada, com qualidade e acessibilidade a todos os que deles necessitem”⁴²⁵. Certo que esse regime poderá ser integralmente público ou não, como leciona Odete Medauar: “a atividade de prestação é submetida total ou parcialmente ao direito administrativo”⁴²⁶.

Nesse cenário, a LGD ampliou o regime jurídico aplicável aos serviços públicos e deu a este regime plasticidade necessária para o contexto digital, inclusive seguindo tendência já observada por David Charbonnel de que as noções de igualdade, regularidade e adaptação não são mais tão hábeis quanto antes para uma realidade atual jurídico-administrativa do serviço público, pois “há princípios em formação e valores emergentes que merecem ser sistematizados”⁴²⁷.

No seu art. 3º a LGD trouxe diversos princípios e regras aplicáveis para o Governo digital e a eficiência pública, dando ao regime jurídico administrativo dos serviços públicos normas para observância no cenário digital e ampliou as exigências em termos de prestação de serviços, especialmente para garantir que a opção por soluções digitais não funcione como modo de desnaturalizar o sentido constitucional que foi dado aos serviços públicos, que segundo Adriana Schier é escolha política do Poder Constituinte Originário para realizar os fins da República e a dignidade dos cidadãos.⁴²⁸

O art. 3º da LGD possui vinte e seis incisos e não faz a distinção entre quais são os princípios e quais são as diretrizes para os serviços públicos digitais, razão pela qual busca-se esquematizar esses itens para uma compreensão holística da margem de amplitude do regime jurídico para o âmbito digital.

⁴²⁵ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 128.

⁴²⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 316.

⁴²⁷ CHARBONNEL, David. **Une relecture des lois du service public**. Thèse. Droit. Université de Limoges, 2019, p. 373-374, tradução livre.

⁴²⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 79.

Primeiro, entende-se que do art. 3º explicita apenas dois princípios propriamente ditos: a (1) transparência (IV), manifestada na transparência dos serviços digitais e monitoramento de qualidade, participação social no controle e fiscalização (V), dever de prestação de contas (VI) e na linguagem clara e acessível (VII); e a (2) interoperabilidade de sistemas e dados abertos (XIV).

O princípio da transparência, de maneira particular, não representa inovação de regime jurídico, pois está implícito na Constituição de 1988, revestindo-se enquanto princípio fundamental do Direito Administrativo brasileiro.

A novidade é a interoperabilidade (art. 3º, XIV), que aqui defende-se na condição de princípio inédito para o Direito Administrativo, especialmente para o instituto do serviço público. Odete Medauar entende que os princípios diretores do serviço público são igualdade, continuidade e mutabilidade.⁴²⁹ Em outra dimensão, Adriana Schier, com fundamento no art. 6º, §1º da Lei de Concessões, identifica os princípios do serviço público adequado: generalidade, modicidade, continuidade, regularidade, eficiência, segurança, atualidade e cortesia.⁴³⁰ Mas é preciso admitir nessa listagem a interoperabilidade como base e fundamento para a disponibilização de serviços públicos digitais de qualidade, estando ameaçada a adequação do serviço quando a comunicabilidade de sistemas não for devidamente observada.

Pode-se definir interoperabilidade como:

A capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar), de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente.⁴³¹

A interoperabilidade corresponde, portanto, à capacidade que sistemas possuem para realizar interações claras e funcionais, permitindo o intercâmbio de informações e dados, com utilização padronizada e apta para gerar resultados probabilisticamente próximos dos dados manipulados. É “capacidade de diferentes

⁴²⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 317-318.

⁴³⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 85.

⁴³¹ ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à interoperabilidade**. ENAP/DCP: Brasília, 2015, p. 05. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo_1_EPING.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

softwares trocarem informações via um conjunto padrão de interfaces e formatos abertos”⁴³².

Juridicamente, é necessário traduzir a interoperabilidade, tirá-la de um contexto puramente tecnológico e lançá-la no ângulo de aferição normativa: o princípio da interoperabilidade, inscrito no inciso XIV, determina uma conduta finalística para os sistemas de prestação de serviços públicos digitais – interoperar. Essa, por sua vez, é resultado direto do desenvolvimento de sistemas comunicáveis, que contribuem para a tomada de decisões (adotar ou não um determinado sistema).⁴³³

Assim, constata-se a finalidade imediata (interoperar), mediata (desenvolver sistemas comunicáveis), a justificação (relação de criação de sistemas com capacidade interoperativa) e pretensão de decidibilidade (a partir da interoperabilidade o gestor público decidirá se implementará ou não um sistema de solução digital para os serviços públicos).

Adicionalmente, importa destacar que, assim como no contexto específico da ciência da informação, o princípio da interoperabilidade possui três vertentes: (1) organizacional, que diz respeito à cooperatividade entre órgãos e entidades; (2) semântica, onde sistemas de serviços digitais heterogêneos devem trabalhar com base em informações de conteúdo comum; e (3) técnica, referindo-se à conexão entre sistemas e serviços de soluções digitais para disponibilização de serviços públicos.

A interoperabilidade deve orientar o planejamento público na adoção de soluções digitais compatíveis com os serviços públicos e suas finalidades, mormente pelo fato de que uma das grandes tendências do Estado Pós-moderno é justamente o planejamento democrático⁴³⁴ – que não dispensa, no contexto digital, padrões interoperáveis.

Já como enquanto diretrizes, o art. 3º da LGD elenca: desburocratização, modernização, fortalecimento e simplificação de relação entre poder público e

⁴³² CHEDE, Cezar Taurion. Padrões abertos, interoperabilidade e interesse público. **Politics**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.politics.org.br/edicoes/padr%C3%B5es-abertos-interoperabilidade-e-interesse-p%C3%BAblico>. Acesso em: 18 mar. 2024, p. 01.

⁴³³ Nesse contexto, tem-se a qualificação da interoperabilidade como princípio jurídico, seguindo a teoria de Humberto Ávila: “Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção”. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102.

⁴³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 169.

sociedade; plataforma única de serviços públicos; demandar acesso digital aos serviços públicos; otimização de processos com tecnologia; eliminação de formalidades e exigências excessivas; presunção de boa-fé; permanência de atendimento presencial; cumprimento de padrões e compromissos de serviços; acessibilidade de pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida; estímulo de ações educativas; apoio técnico aos entes federados para a transformação digital; estímulo ao uso de assinatura digital; tratamento adequado de idosos; promoção do desenvolvimento tecnológico e inovação.

Essas diretrizes podem ser interpretadas como normas do tipo regra⁴³⁵, pois impõem à Administração Pública a realização das condutas descritas ali para a preservação de princípios superiores (os princípios diretores dos serviços públicos), devendo haver correspondência na atuação pública de disponibilização de serviços digitais.

4.2 O *DESIGN* DO ECOSISTEMA NACIONAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS

A Lei nº 14.129/2021, Lei do Governo Digital (LGD), além de indicar princípios e diretrizes para os serviços digitais, desenhou verdadeiro ecossistema nacional para a prestação de serviços públicos, criando um espaço virtual para interação e disponibilização de prestações fundamentais aos cidadãos e cidadãs, de modo a alcançar a eficiência em sua atuação e, ao mesmo tempo, utilizar-se de soluções tecnológicas como ferramenta para tanto (art. 5º). O ecossistema nacional de serviços digitais (ou componentes do Governo Digital, para fazer menção a designação normativa), previsto no art. 18 da LGD, pode ser estruturado da seguinte forma:

Imagem 05 – Design do ecossistema de serviços públicos digitais.

⁴³⁵ Adota-se, também, o conceito de regras de Humberto Ávila: “As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente sobrejacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos”. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 102.



Fonte: elaboração própria.

A Base Nacional de Serviços Públicos (BNSP) é o local onde o Poder Executivo federal deve reunir todas as informações indispensáveis acerca da oferta de serviços públicos, inclusive em cada ente federado, como registra o art. 19, *caput*, da LGD. Em complemento, o parágrafo único do art. 19 deixa clara a possibilidade de que os entes federados que desejarem poderão inserir suas informações na BNSP, em acordo com suas respectivas cartas de serviços, desde que o façam com formato aberto, interoperável e padronizado – o que permite uma comunicação digital clara e efetiva.

O Portal Gov.br assume atualmente a função de BNSP, informando os serviços públicos que são disponíveis em formato digital nas “Listas gerais com os serviços transformados por ano”⁴³⁶, fazendo uma classificação para registro do avanço de transformação digital federal. Em apoio, Thiago Ávila, Beatriz Lanza e Daniel Valotto afirmam: “o Portal gov.br (BRASIL, 2011e) é o principal repositório de informações sobre serviços públicos em alinhamento com o conceito da BNSP, pois disponibiliza informações sobre serviços federais e de oito governos estaduais”⁴³⁷.

⁴³⁶ BRASIL. **Listas gerais com os serviços transformados por ano**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/lista-servicos-digitais>. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁴³⁷ ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.Org**, Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 14 dez. 2021. Disponível em:

A Carta de serviços ao usuário, apesar de ter previsão na LGD, sua disciplina encontra-se na Lei nº 13.460/2017⁴³⁸, que disciplina a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos. Com fundamento no art. 7º da Lei nº 13.460/2017, a Carta de serviços é responsabilidade dos órgãos e entidades abrangidos, devendo a Carta indicar o serviço prestado, formas de acesso, compromissos e padrões de qualidade de atendimento (art. 7º, §1º).

Acerca dos serviços, a Carta ao usuário deve contar a listagem dos serviços oferecidos; requisitos, documentos, formas e informações de acesso; etapas do serviço; previsão máxima de tempo; forma de disponibilização; locais e maneiras de registro de manifestações sobre o serviço requerido (art. 7º, §2). Já sobre os padrões de qualidade, a Carta de cada órgão ou entidade deve apontar as prioridades de atendimento, previsão de tempo, forma de comunicação com os usuários, procedimentos de manifestação e consulta dos atendimentos (art. 7º, §3º).

Adicionalmente, a Lei dispõe que as cartas serão atualizadas permanentemente em sítio virtual (art. 7º, §4º) e cada Poder e esfera de Governo criarão as disposições para concreção e operacionalização das suas Cartas (art. 7º, §5º). Ainda, a Lei nº 13.460/2017, alterada pela LGD, vinculou as Cartas de serviços aos usuários à Base Nacional de Serviços Públicos, com formato de dados abertos e interoperáveis (art. 7º, §6º).

Relevante destacar que não há uma Carta de serviços ao usuário única, na verdade cada órgão ou entidade – integrante da Administração Pública federal direta e indireta deve – deve vincular sua própria carta na Plataforma Gov.br. Exemplos podem ser conferidos com as Cartas de serviços da Comissão de Valores Mobiliários (CVM)⁴³⁹ e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Com mais profundidade, a LGD fixou as Plataformas de Governo Digital enquanto ferramentas necessárias para oferta e prestação de serviços públicos de modo digital, estendendo esse instrumental para todos os entes federados (art. 20, *caput*) e prescreveu duas funcionalidades básicas: ferramenta digital de solicitação e

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653>. Acesso em: 20 mar. 2024, p. 277.

⁴³⁸ BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁴³⁹ CVM. **Carta de Serviços ao Usuário**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/acesso-a-informacao-cvm/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 21 mar. 2024; IPHAN. **Carta de Serviços ao Cidadão**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 21 mar. 2024.

acompanhamento de serviço (art. 20, I) e painel de monitoramento de desempenho (art. 20, II). “Nesse âmbito, as Plataformas são recursos imprescindíveis para uma melhor prestação dos serviços, pois disponibilizam à sociedade meios ágeis de acesso à prestação estatal”⁴⁴⁰.

As Plataformas de Governo Digital serão acessadas por portal na internet, aplicativo ou canal digital único e oficial (art. 20, §1º). Suplementarmente, a LGD determina que as funcionalidades das Plataformas observarão padrões de interoperabilidade e deverão integrar dados de modo simplificado e eficiente para o procedimento de atendimento dos cidadãos (art. 20, §2º). Pela LGD, os portais, aplicativos ou canais únicos oficiais e o painel de monitoramento devem conter referências informativas próprias por conta de cada função que desempenham.

Os portais na internet, aplicativos ou canais devem indicar expressamente a identificação dos serviços disponibilizados e as etapas da prestação; o modo de formalização da solicitação de serviço; agendamento, quando houver; campo de acompanhamento; avaliação de satisfação; identificação e controle de perfil do usuário; notificações ao usuário; espaço para pagamentos digitais; segurança compatível com o serviço público; campo de solicitação de informações em sinergia com a Lei de Acesso à Informação; ouvidoria própria (art. 21).

O painel de monitoramento para acompanhamento do desempenho dos serviços públicos digitais terá, obrigatoriamente, mecanismos que informem o quantitativo de solicitações em andamento e concluídas; o tempo médio de atendimento das solicitações realizadas; e o índice de satisfação dos usuários (art. 22). Continuamente, o legislador fez questão de assegurar a interoperabilidade e padronização de dados do painel, pois isso deve permitir a comparação das avaliações e desempenhos de atuação dos diversos órgãos e entidades da esfera federal.

Importante observar, também, que a LGD abre a possibilidade de o Poder Executivo federal determinar padrões nacionais para soluções em matéria de componentes do Governo Digital (seção IV da Lei), além de poder fornecer soluções tecnológicas para outros entes federados que contemplem todas as determinações feitas pela LGD acerca do ecossistema de prestação de serviços digitais (art. 23).

⁴⁴⁰ LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023, p. 162.

A estruturação de um ecossistema nacional para a prestação de serviços públicos no formato digital tem suas potencialidades, que precisam ser reconhecidas enquanto vetores de aperfeiçoamento da atuação administrativa e melhoramento da relação entre Administração e cidadãos/cidadãs.

Reconhece-se, no plano da LGD, que o ecossistema digital federal tem a capacidade de facilitar a atuação planejada da Administração, fazendo cumprir disposições previstas na Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e no Decreto-lei nº 200/1967, este último prevê o planejamento como princípio fundamental da ação administrativa (art. 6º, I).

A racionalidade digital para os serviços públicos – em prestação, acompanhamento e avaliação de desempenho – dá à Administração Pública uma visão holística com base em dados obtidos por sistemas de soluções digitais, permitindo a conformação da ação governamental planejada para a promoção do desenvolvimento adequado e sustentável, mormente pelo fato de o compromisso constitucional de 88 ter ampliado as responsabilidades administrativas em termos materiais – negando uma visão profundamente liberal do papel do Estado.

Nessa orientação, Lígia Casimiro observa que a Constituição atual tem valores e bens tutelados, “acessíveis com a participação concreta e interventiva do Estado, em que a garantia do desenvolvimento nacional, passa, em especial, pelo seu bom desempenho como ator e indutor socioeconômico”⁴⁴¹. Em continuidade, a autora assevera que o planejamento é indispensável/condicionante para a atuação eficiente, o que permite contemplar a potencialidade de soluções tecnológicas para um outro impulso na programação pública.

Por conseguinte, além de fator positivo para o planejamento administrativo, as tecnologias e soluções digitais tendem a contribuir contundentemente para a elaboração do plano geral, dos programas gerais, setoriais e regionais, na orçamentação e programação financeira, conforme indicação do art. 7º do Decreto-lei nº 200/1967.

Ponto que, igualmente, merece destaque é a otimização de entrega de serviços públicos que o ecossistema digital oferece, uma vez que aproxima a Administração e os pontos de acesso aos serviços públicos dos cidadãos e cidadãs

⁴⁴¹ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? **Revista Jurídica - UniCuritiba**, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, set-dez. 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1763>. Acesso em: 25 mar. 2024, p. 64.

com a desintermediação física. Assim, há caminho para a eliminação da burocracia excessiva (ou estamento burocrático) e remodelação da disponibilização de serviços, com a centralização de diversas funcionalidades em sites, aplicativos ou canais únicos oficiais.

Frise-se, no entanto, que a otimização e desintermediação não deverão implicar na eliminação da burocracia enquanto elemento, a princípio, salutar do aparelho do Estado. No sentido contrário, deverão permitir a manutenção da noção de burocracia reflexiva, harmonizando exigências administrativas formais e oferta célere e eficiente de serviços públicos. Ainda, verifica-se a viabilidade de promoção da horizontalidade nas relações estabelecidas no âmbito dos serviços públicos, privilegiando o caráter democrático da ação administrativa.

Sob outra perspectiva, a longo prazo⁴⁴² as soluções digitais para os serviços públicos têm capacidade de favorecer a organização financeira da Administração Pública, pois como observa Sandford Borins⁴⁴³ elas são opções instrumentais mais econômicas, especialmente no que toca as despesas primárias – podem otimizar o custeio de investimentos em serviços. Mas isso não implica na autorização para adoção de uma lógica de eficiência apenas na dimensão econômica.

Para a prestação de serviços públicos digitais a Seção V da LGD concentrou-se em organizar as responsabilidades dos órgãos e entidades federais em três eixos: funcionalidades digitais, proteção de dados e presunção de autenticidade documental, tornando evidente um arranjo mais aprofundado em nível de ecossistema digital.

Para com as funcionalidades digitais, na disponibilização de serviços deverão órgãos e entidades manterem atualizados as Cartas de serviços ao usuário, a BNSP e as próprias Plataformas de Governo Digital, além das informações e comunicações que sejam de interesse público e possam de alguma forma estarem relacionadas aos serviços digitalizados (art. 24, I, *a e b*).

A avaliação de satisfação dos usuários quanto aos serviços digitais passa a ser considerada como matéria-prima para o monitoramento e implementação de ações de aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados (art. 24, II). Dessa forma, a LGD busca privilegiar a experiência dos cidadãos e cidadãs com as iniciativas

⁴⁴² Em curto e médio prazo há o dispêndio financeiro para aporte de investimentos em infraestrutura de tecnologia e informação, o que pode dificultar medidas iniciais apropriadas para a integração tecnológica nos serviços públicos, especialmente nos Estados e Municípios.

⁴⁴³ BORINS, Sandford. Conceptual framework. In: BORINS, Sandford et al. **Digital state at the leading edge**. Toronto: University of Toronto Press, 2007, p. 21.

digitais da Administração federal, fazendo com que as próprias impressões sugiram o caminho para melhoramento dos serviços. Atualmente, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP) disponibiliza a plataforma LabQ Gov.br⁴⁴⁴, que funciona como canal para registro da satisfação dos cidadãos em relação aos serviços digitais, devendo o cidadão ou a cidadã realizar registro específico para poder colaborar com a iniciativa do laboratório.

Impondo uma espécie de “trinca para simplificação” dos serviços digitais, o art. 24, nos incisos III, IV e V constrói uma configuração que impõe a inclusão de mecanismos de notificação direta aos usuários, de assinatura eletrônica e meios de pagamento digitais, eliminando a necessidade de informações ou documentos dispensáveis (porque já estão no sistema público de dados) e a possibilidade de duplicidade de dados, salvo por questões de desempenho do sistema ou segurança.

Em seguida, a LGD determina que os dados dos serviços públicos digitais serão interoperáveis com foco na construção de um sistema de monitoramento do desempenho (art. 24, VI), essa funcionalidade evidencia preocupação com o manejo de dados para controle dos serviços públicos mediados por tecnologia, especialmente numa perspectiva organizacional da interoperabilidade.

Em termos de políticas públicas, a LGD impôs significativo progresso ao asseverar que a gestão das políticas públicas será feita com apoio de dados e evidências com a manipulação de inteligência [artificial] nas plataformas digitais (art. 24, VII). Aqui nota-se um compromisso que tende a conduzir para a responsividade⁴⁴⁵ dos gestores para com as políticas públicas, que constituem “instrumentais que garantem e garantirão, em situações diversas, a preservação dos compromissos selados no projeto constitucional de 1988”⁴⁴⁶.

É dizer que a gestão do ciclo das políticas públicas, no contexto digital, passa a contar com toda a potencialidade dos dados colhidos, armazenados e gerenciados

⁴⁴⁴ BRASIL, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **LabQ – Governo Digital**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/labq>. Acesso em: 26 mar. 2024.

⁴⁴⁵ “Afirmar que políticas públicas demandam responsividade implica dizer que está em evidência a imposição de comportamentos e atitudes que dão apoio e suporte ao favorecimento da realização dos direitos previstos no ordenamento jurídico, de forma que tais ações conduzam à afirmação da legislação e, outrossim, à autonomização do projeto constitucional”. CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas públicas e responsividade: um caminho civilizatório em átimos de crise. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **O direito administrativo do pós-crise**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 312.

⁴⁴⁶ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas públicas e responsividade: um caminho civilizatório em átimos de crise. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **O direito administrativo do pós-crise**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 310.

pelas plataformas públicas digitais, o que viabiliza uma gestão de ciclos mais apropriada e mais próxima, probabilisticamente, da realidade experimentada pelo país.

Sobre o ciclo das políticas públicas, Janriê Rodrigues Reck⁴⁴⁷ identifica na condição de fases o agendamento, a formulação, a implementação e a avaliação das referidas políticas. Para o autor, no agendamento tem-se a identificação de problemas públicos tratáveis via política pública; na formulação verifica-se a fase de determinação de objetivos e modelos de organização/decisão; na implementação residem as decisões conforme modelo previamente definido que conduzem à efetividade da política pública; e, por derradeiro, na avaliação há uma averiguação da política pública quanto às dimensões de resultados, formulação e implementação.⁴⁴⁸

Pelo marco do Governo Digital, é dizer que juridicamente as plataformas devem servir de instrumentos para todo o ciclo exposto anteriormente, do agendamento à avaliação, o que é positivo para a gestão de políticas públicas considerando a realidade brasileira em questão de extensão, setorialização e imposições constitucionais, a facilitar um trabalho de planejamento mais apropriado e eficiente – mas eficiente para alcançar cidadãos e cidadãs, não números exatos ou a racionalidade das máquinas.

Nesse contexto, reforçando essa ideia, a LGD no art. 3º, XXIII, dispõe como diretriz a promoção da utilização de dados, especialmente para a formulação de políticas públicas, ressaltando a abertura normativa em favor do ciclo de políticas públicas.

Outro comando normativo é a testagem e realização de pesquisas com usuários para subvencionar o oferecimento de serviços públicos que sejam simples, intuitivos, acessíveis e personalizados (art. 24, VIII). Nesse aspecto, a LGD institui um caráter experimental às plataformas digitais de prestação de serviços públicos, pois permite que testes e pesquisas modelem e remodelem a oferta de serviços e a própria concepção de padrões digitais de prestações públicas, conduzindo ao “enfrentamento

⁴⁴⁷ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

⁴⁴⁸ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

de desafios da gestão pública, compatibilizados normativamente, mediante metas e métricas referências”⁴⁴⁹.

No âmbito da proteção de dados, a LGD previu que as Plataformas de Governo Digital têm de contar com instrumentos de transparência e de controle dos dados pessoais que são colhidos, armazenados e gerenciados (art. 25), devendo essas ferramentas serem claras e acessíveis, não obstante o exercício dos direitos definidos na Lei nº 13.709/2018 – a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

A ideia é exatamente conferir transparência de dados e permitir que cidadãos e cidadãs possam acompanhar seus dados pessoais na esfera digital de prestação de serviços públicos, promovendo a proteção da privacidade particular e, similarmente, o direito de saber quais dados estão disponíveis ao setor público e de que forma esses dados são utilizados.

Nessa orientação, vale a exposição de José Sérgio da Silva Cristóvam e Tatiana Meinhart Hahn:

Na gestão informacional pública, a existência de um governo aberto é o início para uma aplicação integral da transparência, pois mitiga irregularidades e desvios. Além disso, no caso de hipoteticamente haver um aproveitamento contrafinalístico de um banco de dados ou de dados pessoais serem utilizados antes da completa anonimização, será a transparência que salvará e demandará reparos por meio dos relatórios de impacto e das medidas de compliance.⁴⁵⁰

O que a LGD faz, no aspecto de proteção de dados pessoais, é justamente abrir a estrutura pública de serviços digitais para o controle social e incentivo popular na forma que os gestores que optarem por disponibilizar serviços via plataformas deverão o fazer de maneira proba e em compatibilidade com a legislação aplicável, inadmitindo o emprego obscuro de dados particulares e desestimulando tal prática. Há, certamente, um ajuste normativo que obriga o ecossistema digital a ter clareza e confiabilidade com relação ao manejo de dados, reconhecendo a expressão da

⁴⁴⁹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 27 mar. 2024, p. 19.

⁴⁵⁰ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México**. Florianópolis: Editora Habitus, 2020, p. 24.

cidadania em cada dado armazenado, afastando a eliminação da subjetividade humana pela tecnologia.

Para essa tarefa, a LGD assegura que as ferramentas de transparência de dados devem informar a finalidade específica dos dados e seu tratamento pelo órgão ou entidade, registro de órgãos ou entidades em que o compartilhamento é feito, disponibilização do histórico de acesso e uso compartilhado, salvo os casos de segurança pública, defesa nacional, segurança do Estado e atividades de investigação e repressão de infrações penais (art. 25, §1º, I).

Além disso, todo cidadão e cidadã tem o direito de requisitar aos órgãos e entidades que prestam serviços públicos digitais – combinação do art. 25, §1º, II da LGD com o art. 18 da LGPD. Nas requisições, poderão os cidadãos/cidadãs exigirem confirmação de existência de dados, acesso aos dados, retificações, anonimização, bloqueio de dados, eliminação de dados, portabilidade e movimentação de compartilhamento, por exemplo. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), enquanto autarquia federal responsável pela proteção de dados pessoais no país, fica autorizada a editar normas complementares para regular a implementação das disposições do artigo 25 da LGD.

Por fim, com vistas a eliminar uma burocracia altamente excessiva e desnecessária, a LGD fixou a presunção de autenticidade dos documentos que podem ser apresentados pelos usuários de serviços públicos digitais, condicionando essa presunção à assinatura eletrônica no envio dos referidos documentos. É ponto positivo por dar celeridade à prestação de serviços públicos.

Ponto que merece destaque, por esse quadrante, é a opção de prestação de serviços públicos pela via digital, como indica o art. 14 da LGD no seu parágrafo único: “o acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio do autosserviço”⁴⁵¹. Essa imposição impõe uma ordem de preferência sobre a forma de disponibilização de serviços públicos no âmbito federal, mas essa ordem de preferência não deve ser suplantada por um processo de transformação digital

⁴⁵¹ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 16 mar. 2024, p. 01.

“empolgante” e inimigo da materialidade da presença pública em termos de função administrativa de serviço público.

Primeiro que o serviço público deve buscar a promoção dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente e, por conseguinte, do interesse público primário, sem comprometer-se equivocadamente com corporificação dos interesses da própria Administração federal (interesse público secundário).

Ademais, há que se considerar os cidadãos e cidadãs que não estão conectados, que estão afastados da dimensão digital da vida social. Na Pesquisa TIC Domicílios 2023 constatou-se grande avanço de conectividade e acesso à internet: 84% dos domicílios brasileiros tem acesso à internet. De 2015 a 2023 cresceu o número de cidadãos/cidadãs com conexão, são 84% de brasileiros/brasileiras conectados, 156 milhões de usuários de internet. Na verificação de acessos a serviços governamentais houve aumento com relação à 2022: 73% dos brasileiros/brasileiras com 16 anos ou mais buscaram serviços públicos, estando em destaque previdência social, saúde pública, documentos pessoais, impostos e taxas, educação pública, transporte público, serviços urbanos e segurança.⁴⁵²

Mesmo que os números de acesso à internet e aos serviços públicos sejam positivos e expressivos, é necessário considerar a parcela da sociedade brasileira que está nas bermas do caminho de transformação digital, que está alijada do acesso a dispositivos de conectividade e da internet, caso isso não aconteça e se mantenha um padrão final de serviços públicos prestados apenas via digital haverá acentuação na desigualdade de acesso aos serviços públicos, particularmente com a contemplação de desumanização da Administração federal, pois “existem cidadãos que não estão acostumados a utilizar rotineiramente a tecnologia para as suas tarefas diárias, e aqueles que não receberam as devidas instruções”⁴⁵³.

Ademais, o art. 14 da LGD garante que a prestação dos serviços públicos deverá ocorrer de maneira digital, mas deverá ser garantido aos cidadãos e cidadãs a possibilidade de atendimento presencial, vedando a noção de “digitalização totalitária” que implica na desnaturaçã do instituto dos serviços públicos, sobretudo pelo caráter social que lhe é intrínseco.

⁴⁵² CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**. São Paulo: NIC.Br, 2023. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

⁴⁵³ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020, p. 110.

Inegável que o futuro dos serviços públicos seja um futuro digital, mas do mesmo modo, inegável que deve haver a manutenção da disponibilidade de serviços públicos físicos, fora do padrão de autosserviço, como forma de preservar a natureza da função administrativa de serviço público e maximizar a proteção integral do interesse coletivo.

4.3 GOVERNO COMO PLATAFORMA: (RE)ESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA, INOVAÇÃO E EXPERIMENTALISMO

Pensar no design dos serviços públicos digitais conduz, inevitavelmente, à noção de Governo como plataforma, pois é de forma exata a “plataformização” que abriga os elementos legais do ecossistema digital, e à construção de uma governança pública que seja apropriada para a realidade brasileira no ambiente tecnológico, elementos que devem ser interpretados no marco do regime jurídico administrativo vigente.

A ideia de Governo como plataforma (GcP) (*Government as a Platform – GaaP*) surgiu em 2011 com uma publicação de Tim O’Reilly, mas ganhou diversos significados ao longo dos anos, sendo a expressão utilizada das mais variadas formas e nos mais variados sentidos, “passou a significar muitas coisas para muitas pessoas”⁴⁵⁴.

Antes de adentrar o conceito de Governo como plataforma propriamente dito, importa revelar que essa concepção nasceu no contexto do setor privado, num projeto de Governo 2.0 que “baseava-se na premissa de que o governo poderia ser uma plataforma, não muito diferente da Amazon, Google e Facebook”⁴⁵⁵, por exemplo. Uma virada de projeto em que o público diria o que seria importante e definiria consensualmente uma solução, encaixando perfeitamente com lições do setor privado, particularmente de *startups*.⁴⁵⁶

Para Tim O’Reilly muitos líderes políticos têm encontrado na tecnologia e na internet não apenas funcionalidade para eleição ou reivindicação popular, mas também uma forma de aperfeiçoar o trabalho público. Nesse sentido, o autor define o

⁴⁵⁴ POPE, Richard. **A working definition of Government as a Platform**. 2019. Disponível em: <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d>. Acesso em: 28 mar. 2024, p. 01.

⁴⁵⁵ CHOPRA, Aneesh. **Innovative state**: how new Technologies can transform government. New York: Atlantic Monthly Press, 2014, p. 61, tradução livre.

⁴⁵⁶ CHOPRA, Aneesh. **Innovative state**: how new Technologies can transform government. New York: Atlantic Monthly Press, 2014, p. 154-155.

Governo como plataforma (ou Governo 2.0) enquanto um “camaleão”, um governo que se redescobre e se reinventa como instrumento. O’Reilly define o GcP na condição de ferramenta de uso comum que manipula a tecnologia “para resolver melhor os problemas coletivos em nível municipal, estadual, nacional e internacional”⁴⁵⁷.

Tim O’Reilly utiliza o exemplo do iphone da Apple para dar um rosto à ideia de plataforma: a Apple criou o iphone e, na contramão de outras empresas, estruturou um espaço, uma plataforma, onde qualquer interessado pode criar funcionalidades para o aparelho, “o que levou a uma explosão de criatividade, com mais de 100.000 aplicativos surgindo para o telefone em pouco mais de 18 meses, e mais de 3.000 novos aplicativos surgindo a cada semana”⁴⁵⁸.

Ainda de acordo com O’Reilly, o Governo tem de ter uma estrutura de dados abertos, sistemas tecnológicos simples, permitir a participação integral, aprender com seus “hackers” (pessoas que não elaboraram as soluções digitais), realizar a mineração de dados estratégicos fornecidos implicitamente e diminuir obstáculos à experimentação.⁴⁵⁹ Essa configuração permitiria uma espécie de “empresarialização” do Estado, dando a ele poderes de empresas-plataforma, que “podem definir padrões sociais e técnicos para quem acessar as redes e também habilitar mercados”⁴⁶⁰.

A lógica do Governo como plataforma foi implementada na experiência dos Estados Unidos⁴⁶¹ e avançou para outros países. Desde 1999, antes mesmo da consolidação do próprio conceito de GcP, o Reino Unido já utilizava plataformas no setor público⁴⁶², mas veio a aperfeiçoar sua utilização a partir das constatações

⁴⁵⁷ O’REILLY, Tim. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 13-40, jan. 2011. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/6/1/13/9649/Government-as-a-Platform>. Acesso em: 28 mar. 2024, p. 13-14.

⁴⁵⁸ O’REILLY, Tim. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 13-40, jan. 2011. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/6/1/13/9649/Government-as-a-Platform>. Acesso em: 28 mar. 2024, p. 15.

⁴⁵⁹ O’REILLY, Tim. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 13-40, jan. 2011. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/6/1/13/9649/Government-as-a-Platform>. Acesso em: 28 mar. 2024.

⁴⁶⁰ NIELSEN, Rasmus Kleis; GANTER, Sarah Anne. **The power of platforms: shaping media and Society**. New York: Oxford University Press, 2022, p. 157.

⁴⁶¹ Conferir em: CHOPRA, Aneesh. **Innovative state: how new Technologies can transform government**. New York: Atlantic Monthly Press, 2014.

⁴⁶² BROWN, A.; FISHENDEN, J.; THOMPSON, M.; VENTERS, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: towards a platform assessment framework (PAF). **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 1-16, abr. 2017.

observadas na prática americana. Já na França, de modo tardio, iniciou-se a divulgação do *L'État-plateforme* com o trabalho de Nicolas Colin e Henri Verdier, para quem o “Estado plataforma é uma promessa de criação de valor e de valorização econômica [...], com resultados inestimáveis”⁴⁶³. Colin e Verdier destacam que a implementação do projeto *France Connect*⁴⁶⁴ marca a primeira ação da estratégia francesa de Estado como plataforma.⁴⁶⁵

No Brasil, de modo particular, um rascunho de GcP já podia ser observado com o surgimento de diversos sites públicos e o contínuo aperfeiçoamento deles. O Portal da Transparência, por exemplo, é marco inicial da plataformização do Estado. Ainda que se considere que o referido portal se destina especialmente para a divulgação de informações públicas, de modo concreto ele aponta para o deslocamento da ação pública para o ambiente digital estruturado em plataforma.

Mas foi em 2018 que a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (e-Digital) instituiu como objetivo a consolidação das plataformas de Governo digital. Posteriormente, em 2019, foi criado o Gov.br como um portal único, pelo Decreto nº 9.756⁴⁶⁶, para prestação de informações e serviços públicos – verdadeira plataforma de Governo.

Do ponto de vista teórico uma definição apropriada para Governo como plataforma no contexto nacional não é observável, existindo trabalhos publicados em 2020⁴⁶⁷, porém com esse conceito sendo discutido no projeto de lei que viria a se tornar a Lei nº 14.129/2021. Mas foi realmente a Lei do Governo Digital que fez a conceituação objetiva da expressão no seu art. 4º, VII:

Governo como plataforma: infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população.⁴⁶⁸

⁴⁶³ COLIN, Nicolas; VERDIER, Henri. **L'âge de la multitude**: entreprendre et gouverner après la révolution numérique. 2e. Éd. Paris: Armand Colin, 2015, p. 275-276, tradução livre. *E-book*.

⁴⁶⁴ FRANCE. **France connect**. Disponível em: <https://franceconnect.gouv.fr/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

⁴⁶⁵ COLIN, Nicolas; VERDIER, Henri. **L'âge de la multitude**: entreprendre et gouverner après la révolution numérique. 2e. Éd. Paris: Armand Colin, 2015, p. 278. *E-book*.

⁴⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. **Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal**. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

⁴⁶⁷ Conferir: REPETTE, Palmyra Farinazzo; SELL, Denilson; BASTOS, Lia Caetano. Governo como plataforma: fatores críticos de sucesso. **Anais do X Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação (Ciki)**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-20, 18 nov. 2020;

⁴⁶⁸ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de**

É pela textualidade da LGD que se pode afirmar que toda a estrutura tecnológica que permita, interativamente – com segurança, eficiência e responsabilidade – a disponibilidade de serviços públicos pode ser considerada expressão do Governo como plataforma, “a existência de uma infraestrutura tecnológica capaz de contribuir significativamente com as tarefas a serem executadas e com o cumprimento das disposições constitucionais”⁴⁶⁹, visualmente expressa da seguinte maneira:

Imagem 06 – Governo como plataforma na Lei nº 14.129/2021.



Fonte: elaboração própria.

Importante destacar que o tratamento normativo dispensado pela LGD ao Governo como plataforma é fundamental para realização de uma interpretação deste instituto de acordo com a Constituição de 1988 e com os princípios jurídico-

agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm. Acesso em: 16 mar. 2024, p. 01.

⁴⁶⁹ LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023, p. 162.

administrativos aplicáveis aos serviços públicos. A lei afasta, portanto, a possibilidade de concreção de um modelo de Governo plataformizado que tenha compromisso precípua com valores empresariais/do setor privado, como no caso do conceito original exposto por O'Reilly.

Na verdade, no ambiente brasileiro, o Governo como plataforma tornou-se ajustamento normativo para potencializar a disponibilidade de serviços públicos fundamentais e reforçar seu caráter socializador, evitando a desnaturalização do instituto e sua invasão por abordagens próprias do setor privado. Nesse cenário, Brown *et al* já consideraram – observando a realidade do Reino Unido – que uma “abordagem indistinta parece oferecer pouco mais sucesso do que iniciativas governamentais anteriores, como a adoção do taylorismo e da Nova Gestão Pública para melhorar os serviços públicos”⁴⁷⁰. Essa observação é aplicável ao Brasil, a adoção precipitada ou descuidada desse paradigma pode ter pouco efeito ou mesmo obstaculizar a ação pública.

O Governo como plataforma é uma realidade contemporânea, sem dúvidas. Jacques Chevallier pontua que o “Estado plataforma tornou-se gradualmente parte da realidade a partir de um conjunto de ações que visam tirar todas as consequências [positivas] do novo contexto criado pela revolução digital”⁴⁷¹. Assim, há a imposição de uma reestruturação da organização administrativa: o Estado passa a ter de ser leve, ágil e com forte capacidade de operação, abandonam-se os paradigmas de hierarquização e burocracia excessiva com o objetivo de promover a inovação na administração pública.⁴⁷²

Para Carla Dietmair⁴⁷³ essa configuração pretende desaguar no aperfeiçoamento dos serviços públicos, seja pela avaliação dos custos e benefícios que podem ser mensurados pelos dados públicos, seja pela produção de

⁴⁷⁰ BROWN, A.; FISHENDEN, J.; THOMPSON, M.; VENTERS, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: towards a platform assessment framework (PAF). **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 1-16, abr. 2017, p. 13.

⁴⁷¹ CHEVALLIER, Jacques. Vers l'État-plateforme?. **Revue Française D'Administration Publique**, Paris, vol. 03, n. 167, p. 627-638, 2018. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-3-page-627.htm>. Acesso em: 29 mar. 2024, p. 629, tradução livre.

⁴⁷² CHEVALLIER, Jacques. Vers l'État-plateforme?. **Revue Française D'Administration Publique**, Paris, vol. 03, n. 167, p. 627-638, 2018. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-3-page-627.htm>. Acesso em: 29 mar. 2024, p. 633.

⁴⁷³ DIETMAIR, Carla. Une taxinomie des données d'intérêt public: questions émergentes. In: In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique**. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022, p. 224.

serviços/resultados a partir de dados obtidos, armazenados e gerenciados pela Administração Pública.

Há um desafio verdadeiramente duplo: a Administração Pública, no Governo como plataforma, deve continuar realizando suas tarefas “tradicionais”, mas deverá estar igualmente empenhada em transformar-se e improvisar: inovar. Jaideep Prabhu explica que as administrações terão o monopólio do que já fazem (no Brasil, constata-se a titularidade dos serviços públicos no art. 175 da Constituição de 1988 por exemplo), mas terão de mudar “para fazer coisas novas e melhorar o que já fazem”⁴⁷⁴. Na mesma posição, Yann Algan e Thomas Cazenave defendem que a Administração continuará prestando serviços diretamente, mas ela será essencialmente reconfigurada, “assumindo o papel de plataforma, visando reunir contribuições em torno de sua missão de serviços públicos”⁴⁷⁵.

Premente, por conseguinte, estabelecer o conceito de inovação que se adota neste trabalho em termos de configuração para o setor público:

Para uma síntese conceitual, no âmbito da Administração Pública, pode-se entender a noção de inovação como a produção de novos bens/serviços ou de novas qualidades para bens/serviços já existentes, com técnica inédita, de forma a enfrentar disfuncionalidades de gestão, demandas atuais e defasagem em bens e serviços, concentradas na realização multissetorial e dinâmica do interesse público, quer pela internalização quer pelo fomento.⁴⁷⁶

A inovação, nestes termos, é alvo e vetor de atuação da Administração no Governo como plataforma, nos termos do art. 4º, VII, da LGD. O que a Lei do Governo Digital promove, em termos claros, é o desenho de um processo de platformização que foge do “espírito empreendedor privado” e indica as condições em que a Administração federal efetivará suas funções típicas na nova era, no tempo da inovação: toda a infraestrutura tecnológica servirá de espaço para o manejo de dados públicos, possibilitada a interação entre órgãos, entidades, agentes públicos, cidadãos, cidadãs e empresas, no bojo da segurança, eficiência e responsabilidade,

⁴⁷⁴ PRAIBHU, Jaideep. **How should a government be?** The new levers of state power. London: Profile Books, 2021, p. 241, tradução livre.

⁴⁷⁵ ALGAN, Yann; CAZENAVE, Thomas. Le nouvel âge de l'action publique. In: ALGAN, Yann; CAZENAVE, Thomas (Direction). **L'État em mode start-up: Le nouvel âge de l'action publique**. Paris: Eyrolles, 2016, p. 23.

⁴⁷⁶ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 27 mar. 2024, p. 14.

para a co-criação de iniciativas inovadoras, de exploração da atividade econômica e da prestação de serviços públicos.

A LGD determina uma abordagem inovadora que, na medida do possível, apoia-se nas peculiaridades da Administração Pública e seu papel enquanto aparelho do Estado. Essa abordagem de plataforma é flexível, ao tempo que permite o aparecimento de diversas soluções digitais, e colaborativa, vez que foca no contato dos interessados/interessadas para a construção de soluções tecnológicas.

Os dados de guarda pública serão manuseados, no desenvolvimento de inovação, exploração de atividade econômica e serviços públicos, observados os princípios da boa-fé, finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade de dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização, em consonância com a Lei de Proteção de Dados Pessoais (art. 29, *caput*, LGD).

O que pode ser constatado é um arranjo legal favorecendo que a Administração Pública federal inove e fomente a inovação, de modo que suas estruturas internas são redesenhadas e buscam promover iniciativas coletivas e/ou privadas para serviços públicos.

Nesse sentido, a indicação de princípios e diretrizes define um modelo claro de atuação pública que se baseia na disponibilidade clara e simétrica de soluções tecnológicas para prestações estatais fundamentais, evitando que a opção por soluções digitais constitua um óbice ao invés de facilitador.

Enquanto numa lógica de estamento burocrático a inovação é desencorajada, o Governo como plataforma busca, pelo contrário, incentivar o desenvolvimento de soluções inovadoras para os serviços públicos, indo de encontro à noção de burocracia reflexiva já indicada neste estudo. É dizer que a LGD dá espaço à inovação pelo experimentalismo da co-criação interativa: diversos agentes (ou *stakeholders*) dialogando no ambiente público para a construção de iniciativas e soluções para problemas públicos/coletivos.⁴⁷⁷

⁴⁷⁷ Notável registrar que muitas iniciativas de inovação/experimentação ocorrem no setor privado. Empresas como Amazon, Google e Facebook viabilizam suas plataformas para o experimentalismo, esse comportamento é visto como uma necessidade organizacional. Entretanto, pelo impacto da tecnologia no aparelho do Estado é indispensável reflexionar sobre isso no ambiente público. Conferir: HAMEL, Gary; ZANINI, Michele. The power of experimentation. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 13, n. 3-4, p. 52-58, 31 maio 2023. MIT Press. http://dx.doi.org/10.1162/inov_a_00292. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/13/3-4/52/116221/The-Power-of-Experimentation>. Acesso em: 28 mar. 2024.

Assim, o experimentalismo na condição de pressuposto objetivo da inovação para a Administração Pública deve ser entendido como conjunto de “iniciativas multicêntricas de exploração de arranjos e alternativas”⁴⁷⁸ que contribuam positivamente para o desempenho da função administrativa, de maneira que isso não implique em “inovadores autoritarismos” ou experimentação aleatória. Do contrário, a LGD padroniza as iniciativas públicas para soluções digitais, focando exatamente na possibilidade de estabelecer um diálogo tecnológico essencialmente democrático, identificando não somente problemas que podem, potencialmente, serem solucionados por tecnologia, mas permitindo que os interessados possam construir propositivamente pautas e ferramentas digitais para o novo agir administrativo, mais horizontalizado, dinâmico e eficiente.

Dois vetores indispensáveis – mas não exclusivos – para tal quadrante são a abertura de dados e a interoperabilidade. Primeiro: a LGD, no art. 29, além de expressar os princípios que regerão a abertura de dados, explica como essa abertura deve acontecer (art. 29, §1º, I a X): no impulsionamento da transparência ativa, a Administração federal respeitará a abertura de dados não pessoais como regra; protegerá o acesso aos dados; descreverá as bases de manutenção de dados com as informações necessárias para a compreensão estrutural e semântica, inclusive em termos de qualidade e integridade; permitirá o uso dos dados públicos; as bases de dados serão as mais completas possíveis; atualizará os dados; respeitará a privacidade; promoverá o intercâmbio de dados; e fomentará o “desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos”⁴⁷⁹.

Aspecto significativo é o reconhecimento que a LGD dá aos dados: não são somente dados públicos por força de regra, mas são sobretudo dados de interesse público, dados que possibilitam, no contexto tecnológico, a persecução do interesse coletivo.

⁴⁷⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 27 mar. 2024, p. 19.

⁴⁷⁹ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 16 mar. 2024, p. 01.

Sobre o conceito de interesse público, José Sérgio da Silva Cristóvam observa: “trata-se de um conceito muito mais qualitativo do que quantitativo, sintetizado no interesse coletivo plasmado nas estruturas axiológico-normativas edificadas com base na engenharia constitucional dos direitos fundamentais”⁴⁸⁰.

Com base na afirmação de Cristóvam é possível construir um olhar sobre os dados na dimensão do que se convencionou denominar de dados de interesse público: informações dos meios digitais não apenas públicas, mas relevantes e estrategicamente indispensáveis para a promoção dos direitos fundamentais e consolidação do modelo de Estado e Administração Pública definidos na Constituição de 1988.

Segundo: a interoperabilidade é mandamento para todos os órgãos e entidades que prestam serviços públicos, assim como para detentores ou gestores de bases de dados de interesse público (art. 38), devendo haver interoperabilidade das informações/dados entre órgãos, otimização dos custos de acesso aos dados, a reutilização e proteção dos dados pessoais em sintonia com a LGPD.

Na inteligência da LGD, a interoperabilidade tem como finalidade o aprimoramento das políticas públicas (art. 39, I), a confiabilidade de cadastros dos cidadãos/cidadãs (art. 39, II), identificação única dos cidadãos/cidadãs (art. 39, III), a interoperabilidade organizacional (art. 39, IV) e o tratamento de informações a partir do Cadastro de Pessoa Física – CPF (art. 39, V).

A combinação de abertura de dados com interoperabilidade oferece uma organização do Governo como plataforma que permite aos órgãos, entidades, agentes públicos, cidadãos, cidadãs, setor privado e órgãos de controle externo averiguarem não somente o desempenho público com o manejo de soluções digitais, mas similarmente a constatação da busca pela corporificação do interesse público que caracteriza os serviços públicos no cenário brasileiro.

Diante disso, nota-se a valorização da habilitação técnica do Governo como plataforma como responsável pela geração de soluções digitais que podem impactar positivamente o desempenho da função administrativa de serviço público no âmbito federal, priorizando a manipulação de dados públicos e recursos tecnológicos para atualizar a ação pública.

⁴⁸⁰ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015, p. 107.

Outra circunstância é que essa associação tende a incentivar o desenho constante de soluções digitais inovadoras para os serviços públicos, uma vez que aos interessados é permitida a interação e esta é facilitada pela mediação tecnológica, que não pode ser tida como um fim em si mesma. Ademais, estimula o compromisso compartilhado não só de co-criação de alternativas tecnológicas para a disponibilidade de serviços públicos, por um outro prisma a cooperatividade em termos de Governo como plataforma incentiva a fiscalização do cumprimento adequado das responsabilidades constitucionais atribuídas à Administração Pública pelo ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Por conseguinte, interessa destacar que o Governo como plataforma, pela abertura de dados e interoperabilidade, instiga o protagonismo da gestão pública federal na articulação de co-criação de soluções tecnológicas, pois esta é a criadora titular (inclusive como decorrência da titularidade dos serviços públicos) do novo *ethos* público no ambiente digital.

Mas é urgente revelar que a atividade inovadora em matéria de serviços públicos, especialmente pela experimentação, tem seus desafios: (a) a capacitação para contribuição técnica dos interessados, especialmente dos cidadãos e cidadãs; (b) a possibilidade de que algumas iniciativas em soluções digitais podem não conduzir à inovação, gerando a premência de disciplinar administrativamente o “desarriscar do erro”, que também envolve o incentivo/capacitação dos agentes públicos para o ambiente inovador; além do (c) enfrentamento dos órgãos de controle no quadro de uma Administração Pública do medo, quando a atuação administrativa é atingida “pelo medo em decidir dos agentes públicos, em face do alto risco de responsabilização decorrente do controle externo disfuncional”⁴⁸¹, fazendo com que os agentes públicos não experimentem/inovem – seja por iniciativa própria, seja pela adoção de soluções tecnológicas criadas cooperativamente.

Ora, inovar (e, pois, experimentar) tem seus custos e estes precisam ser ponderados no ambiente público, a incerteza é o “grande castigo” da inovação, é como a penitência de Sísifo, o herói do absurdo na obra de Camus: carregar uma grande pedra (os riscos) até o alto (a inovação), o que envolve ver que, vez ou outra, “Sísifo

⁴⁸¹ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 27. *E-book*.

contempla então a pedra despencando em alguns instantes até esse mundo inferior [o status inicial] de onde ele terá que tornar a subi-la até os picos”⁴⁸².

4.4 UM PACTO FEDERATIVO DIGITAL? CONSIDERAÇÕES PARA A COORDENAÇÃO DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS PARA O AMANHÃ

No âmbito da Administração Pública federal é notório, como assim nas seções anteriores, o avanço da transformação digital, pois há na LGD a definição de um ecossistema próprio para a prestação de serviços digitais, indicação de elementos básicos, funcionalidades e a configuração do Governo como plataforma. As potencialidades da LGD são claras num contexto de digitalização da ação pública.

A questão que se quer pôr em contraste, neste item, é a defesa da Administração federal enquanto coordenadora do movimento de digitalização do Estado brasileiro, especialmente em face dos desafios que são colocados aos Estados, Distrito Federal e Municípios – cada um com suas peculiaridades.

Esse papel não é explícito na Lei do Governo Digital e tampouco no ordenamento constitucional vigente, até porque não seria razoável esperar que a Constituição de 1988 pudesse antever o fenômeno da revolução digital e apressar-se para tal necessidade. Também, não se pretende defender uma centralização autoritária com foco na União. Pelo contrário, objetiva-se fazer considerações teórico-normativas para a compreensão do federalismo cooperativo em matéria de transformação digital.

Em rápida digressão histórica, é notório o federalismo como forma de Estado adotada no Brasil desde a Proclamação da República⁴⁸³, ou seja, tornou-se a maneira de distribuição do poder estatal no território brasileiro, “Estado Federal expressa um modo de ser”⁴⁸⁴.

Paulo Bonavides explica que o Estado federal é soberano, composto pela pluralidade de Estados em uma unidade e suas bases se “assentam no direito

⁴⁸² CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo**. Trad. Ari Watch. São Paulo: Editora Record, 2019, p. 27. *E-book*.

⁴⁸³ É necessário esclarecer que este estudo não se dedicará a um tratamento histórico aprofundado sobre o tema do Federalismo no Brasil, pois não isso não constitui objeto próprio de pesquisa – conforme indicado na introdução. A breve recapitulação histórica servirá para dar conceitos básicos e reafirmar a forma de Estado na Constituição de 1988. Para exame minucioso da temática conferir: ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

⁴⁸⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 818.

constitucional [...]. Há Estado federal quando um poder constituinte, plenamente soberano, dispõe na Constituição os lineamentos básicos da organização”⁴⁸⁵.

Na Constituição de 1891, com inspiração no modelo norte-americano, fixou-se no Brasil o federalismo dual com as figuras da União e dos Estados, com o antigo município neutro constituindo o Distrito Federal – capital da União. A Constituição de 1934 manteve o padrão federalista antes definido, mas ampliou a centralização de poderes na figura da União. Em 1937, com o Estado Novo, a forma federada permaneceu em termos formais, mas materialmente havia um Estado unitário. No Texto Constitucional de 1946 reestabeleceu-se a forma federada, inclusive com o reconhecimento da autonomia dos Municípios. Em 1967, com a Ditadura militar iniciada em 1964, nova Constituição foi elaborada, diminuindo as autonomias estaduais e municipais, reforçando posteriormente a centralização dos poderes estatais na União com a Emenda Constitucional nº 01/1969.⁴⁸⁶

Com o processo de rompimento com o autoritarismo e redemocratização, a Constituição de 1988 redesenhou o federalismo no país, reconhecendo sua fundamentalidade e privilegiando a descentralização do poder “ao delimitar as competências federais, estaduais e municipais e criar um equilíbrio de forças para sustentar o pacto federativo, estabilizando a federação”⁴⁸⁷.

No bojo da Constituição de 1988 o modelo federado é alçado à categoria de princípio fundante da ordem jurídico-constitucional do Estado, com a previsão no preâmbulo e em seu art. 1º: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”⁴⁸⁸.

Em movimento ainda mais contundente, o Poder Constituinte Originário designou a forma federativa como cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I), não sendo sequer objeto de proposta de deliberação a reforma que procure abolir a forma federativa de Estado.

⁴⁸⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 196.

⁴⁸⁶ FISCHER, Octavio Campos; MACHADO, Luciano Marlon Ribas. Pacto federativo em crise: uma análise na visão dos municípios, da segurança jurídica e da dignidade humana. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 03, n. 53, p. 233-254, dez. 2018. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3217>. Acesso em: 01 abr. 2024.

⁴⁸⁷ FISCHER, Octavio Campos; MACHADO, Luciano Marlon Ribas. Pacto federativo em crise: uma análise na visão dos municípios, da segurança jurídica e da dignidade humana. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 03, n. 53, p. 233-254, dez. 2018. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3217>. Acesso em: 01 abr. 2024, p. 238.

⁴⁸⁸ BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 abr. 2024, p. 01.

Caroline Bitencourt e Janriê Reck, ao abordarem o tema, compreendem o federalismo enquanto forma de ordenação da organização política, envolvendo os signos da autonomia, liberdade e cooperação. Levam atenção ao fato de que, mesmo sendo um conceito de natureza jurídica a princípio, não nega a essencialidade política que a organização federal demanda, devendo haver equilíbrio entre quem decide e o que decide, com consideração das competências indicadas.⁴⁸⁹ Há uma complexidade explícita.

Na racionalidade da Constituição de 1988 são características do federalismo merecedoras de atenção: (1) o reconhecimento constitucional dos Municípios enquanto entes federados, (2) a indissolubilidade da forma federada com ausência de direito de secessão e (3) o reconhecimento da autonomia política, financeira e administrativa dos entes federados a partir da repartição horizontal e vertical de competências, considerando os interesses regionais e locais.

Apesar do esforço constitucional em impulsionar o federalismo e a descentralização do poder no Brasil, constata-se processos de alterações normativas que – na contramão – supervalorizaram a União em detrimento dos demais entes subnacionais, especialmente Estados e Municípios. Nesse sentido, Marcos Leite Garcia e Roberto Alfonso Viciano Pastor afirmam que os progressos federalistas “sofreram um enorme retrocesso no autoritarismo e na forma de atuação centralizadora da União nos últimos tempos, o que ficou evidenciado exatamente no delicadíssimo momento da calamidade sanitária causado pela pandemia”⁴⁹⁰. Diversas modificações legislativas podem ser citadas como, por exemplo: Emenda de Revisão nº 01/1994, Emenda Constitucional nº 03/1993, Lei Complementar nº 87/1996, Emenda Constitucional nº 19/1998, Lei de Responsabilidade Fiscal, Emenda Constitucional nº 42/2003.⁴⁹¹

Entretanto, ainda que considerada a crise do federalismo no país, é inegável que a Constituição deu ao seu modelo de repartição de poderes um caráter cooperativo quando previu competências comuns de ordem administrativa entre

⁴⁸⁹ BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012, p. 155 e 173.

⁴⁹⁰ GARCIA, Marcos L.; PASTOR, Roberto A. Viticiano. A. A crise do federalismo no combate à pandemia da Covid-19. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 36, n. 3, p. 82-113, 2022. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/14201>. Acesso em: 02 abr. 2024, p. 86-87.

⁴⁹¹ SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 15, n. 106, jun/set, p. 447-166, 2013, p. 449-450.

União, Estados, Distrito Federal e Municípios no art. 23 – além de impor a cooperação pela disciplina de leis complementares (parágrafo único do art. 23) – e concorrentes (art. 24).

Conforme Camila Rocha Schwenk o federalismo cooperativo baseia-se na necessidade de atuação conjunta dos entes subnacionais para o alcance do desenvolvimento de forma equilibrada e promoção do bem-estar social.⁴⁹² Nessa senda, a autora declara:

A cooperação entre os entes federados tem por objetivo a otimização da rede de ação pública, com a alocação racional de recursos e a melhoria da gestão institucional, aumentando a eficiência, aproximando os serviços de seus destinatários e propiciando a participação popular e o controle social.⁴⁹³

É exatamente por essa lógica que se deve admitir a possibilidade jurídica de concepção de um pacto federativo digital em que a Administração federal coordene as atividades de transformação, disponibilizando infraestrutura tecnológica aos entes subnacionais que queiram transformar-se digitalmente.⁴⁹⁴

Isso não quer dizer que deverá haver acentuado desprestígio aos demais entes federados. Em sentido oposto, busca-se o reforço de tais entes no ambiente digitalizado, dispensando qualquer ideia de anarquismo legal, mas reconhecendo que o Estado deve, nos dizeres de Oscar Wilde, “ocupar-se do que é útil”⁴⁹⁵ e a reconfiguração digital tem se mostrado cada vez mais necessária. Para uma sistematização em termos de investigação, analisar-se-á primeiro as competências legislativas concorrentes e, posteriormente, as competências comuns (ou competências materiais).

⁴⁹² SCHWENK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, vol. 79, n. 01, jan/jul, 2014. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607>. Acesso em: 02 abr. 2024, p. 204.

⁴⁹³ SCHWENK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, vol. 79, n. 01, jan/jul, 2014. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607>. Acesso em: 02 abr. 2024, p. 205.

⁴⁹⁴ Serve de inspiração, em tempo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, instituída pelo Decreto nº 11.962 de 2024, que estrutura a ação planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal para desenvolvimento, inclusive com eixo de atuação na difusão do conhecimento, da ciência e da tecnologia. BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. **Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

⁴⁹⁵ WILDE, Oscar. **L'âme de l'homme sous le socialisme**. Paris: Éditions Mille et une Nuits, 2013, p. 22.

Na competência legislativa concorrente (art. 24, CF/88) o Poder Constituinte originário distribuiu a função legiferante entre os entes federados, na condição de entes políticos, devendo legislarem em respeito aos âmbitos vinculados. Ainda que não se fale teoricamente em cooperação no âmbito das competências concorrentes, especialmente porque cada ente federado deve legislar separadamente, é possível contemplar uma congruência cooperativa: enquanto a União define as normas gerais (art. 24, §1º), os Estados terão competência legislativa suplementar (art. 24, §2º), quando não competência plena na ausência de normas gerais editadas pela União (art. 24, §3º).

Outro ponto que merece atenção é o fato de o art. 24 não ter feito menção expressa aos Municípios no que toca as competências legislativas concorrentes. Mas numa interpretação sistemática e teleológica é viável a combinação do art. 24 com o art. 30 da Constituição, reconhecendo a competência legislativa dos Municípios quando se tratar de interesse local, além da possibilidade de suplementarem a legislação federal e estadual no que couber.⁴⁹⁶

Há, sem dúvidas, racionalidade em matéria de competência legislativa, sendo ponderados constitucionalmente os papéis de cada ente subnacional, conduzindo a uma apreciação que torna plausível a defesa da cooperação legiferante no Brasil.

Essa interpretação pode ser atacada sob o argumento de que o estabelecimento de competência concorrente para a produção normativa pelo Poder Constituinte originário encontra-se no texto constitucional vigente de forma imodificável. Entretanto essa construção não pode ser admitida, mormente quando a teoria constitucional já consolidou entendimento de que a teoria da separação dos poderes já não é mais idêntica à concepção clássica, cerrada, estrita. A flutuação dos modelos de Estado fez com que o princípio da separação dos poderes, ainda que mantida sua essência na distribuição de funções, reconhecesse atribuições típicas e atípicas, claro movimento de flexibilização e atualização do referido princípio.

Em continuidade, a interpretação mecânica e imutável parece afastar-se do espírito constitucional de 1988, pois a própria Constituição reconhece que, na ausência de normas gerais editadas pela União, os Estados podem o fazer – sem

⁴⁹⁶ Tema pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, de 2020. A referida decisão é abordada neste item, mais a frente. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 02 abr. 2024.

prejuízo das determinações jurídicas e com possibilidade de suspensão dos efeitos das normas de caráter geral editadas pelos Estados caso haja superveniência de norma editada pela União.

O art. 24 define que concorrentemente União, Estados e Distrito Federal (e extensivamente os Municípios) podem legislar sobre: educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação (IX, redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015); previdência social, proteção e defesa da saúde (XII).

Ora, se há competência concorrente para legislar nessas matérias, corporificadas principalmente via serviços públicos, é razoável defender que a transformação digital pode ocorrer de maneira cooperativa, com a concorrência de normas gerais, suplementares e locais para a reconfiguração do Estado. O papel de coordenação da União se dá exatamente pela responsabilidade em editar normas de caráter geral que podem orientar a digitalização, bem como pela ampla esfera de capacidade legiferante privativa (art. 21, CF/88) e, igualmente, pelo nível de maturidade da União quando se trata da disponibilização de serviços públicos digitais.

Já no que toca as competências comuns ou administrativas (ou ainda, materiais), tem-se o poder constitucionalmente imputado aos entes federativos para darem concretude as suas responsabilidades administrativas, estas definidas similarmente pelo arcabouço constitucional. A competência administrativa da União foi desenhada no art. 21, a competência remanescente dos Estados e Distrito Federal prevista no art. 25, I, a competência dos Municípios foi fixada materialmente pelo interesse local – art. 30, e a competência administrativa comum dos entes subnacionais ficou insculpida no art. 23.

Acerca das competências administrativas compartilhadas, Gilberto Bercovici considera que “entendeu-se que a perspectiva, portanto, para a análise da cooperação federal e das competências comuns do artigo 23 da Constituição deve ser dinâmica, não estática, como tradicionalmente ocorre”⁴⁹⁷. O próprio parágrafo único do art. 23 manifesta o projeto cooperativo, ao afirmar que leis complementares fixarão normas de cooperação entre os entes federados com vistas ao desenvolvimento e bem-estar nacional, mas até o momento tais normas não foram editadas. Ainda assim,

⁴⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, vol. 10, n. 90, p. 01-18, 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 07.

o autor considera também que não é estimado realizar uma leitura descritiva apenas do texto constitucional, devendo dar-se ênfase à cooperação intergovernamental e as políticas que decorrem desse fluxo.⁴⁹⁸

Nas competências comuns (art. 23) incluem-se a guarda da Constituição, das leis e das instituições (I); cuidados de saúde e assistência pública (II); acesso à cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação (V); proteção do meio ambiente (VI); promoção de programas de construção de moradia e melhorias habitacionais e de saneamento (IX); combate da pobreza e dos fatores de marginalização, com integração social (X).

União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem, constitucionalmente, agirem de forma cooperada e intrigada para a promoção dos objetivos do Estado, razão pela qual reforçar-se, assim como no cenário das competências concorrentes, a tese de que a União pode coordenar os trabalhos de transformação digital, inclusive como já tem feito no país.⁴⁹⁹ Bercovici afirma que “na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais”⁵⁰⁰.

No tema, protegendo e reiterando seu entendimento, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672/2020 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), que questionava o papel e omissões do Poder Executivo federal no combate à pandemia de covid-19.

Na oportunidade, o Supremo decidiu pelo reconhecimento da legitimidade de atuação dos Estados e Municípios em respeito as competências concorrentes e comuns. No acórdão, que fez diversas referências à jurisprudência assentada, o Supremo asseverou que “é firme o respeito da necessária convivência e harmonia entre as competências da União, dos Estados e dos Municípios em matéria de

⁴⁹⁸ BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, vol. 10, n. 90, p. 01-18, 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 07.

⁴⁹⁹ Ver: DATAPREV. **Integração do Governo Federal com estados e municípios amplia oferta de serviços digitais para a população**. 2023. Disponível em: <https://www.dataprev.gov.br/noticias/integracao-do-governo-federal-com-estados-e-municipios-amplia-oferta-de-servicos-digitais>. Acesso em: 03 abr. 2024.

⁵⁰⁰ BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, vol. 03, n. 01, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 16.

proteção à saúde, inclusive no tocante a normas de segurança sanitária”⁵⁰¹. A Corte foi clara ao interpretar que existem responsabilidades comuns e que a responsabilidade de um ente federado não desonera o outro de suas competências.

Na mesma senda, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.343, de 2020, proposta pela Rede Sustentabilidade durante a pandemia, o STF reconheceu a convivência de diversas esferas decisórias decorrente das competências comuns e concorrentes fixadas na Constituição de 1988, inclusive o ministro Gilmar Mendes esclareceu que não “é fácil identificar no Texto Constitucional os limites das competências dos entes federativos em cada matéria”⁵⁰². Em relação às divergências que surgiram em torno do serviço público de saúde e as competências dos entes federados, Gilmar Mendes continuou:

O ideal é que aqui nós tivéssemos uma integração que, de alguma forma, o poder vocalizasse a uma única voz. Mas não é o que está a ocorrer no texto constitucional, que claramente institui esse regime de necessária cooperação entre os entes em matéria de competências administrativas comuns de saúde.⁵⁰³

Partindo das considerações jurídicas e jurisprudenciais expostas anteriormente, assiste fundamento o reconhecimento de linhas constitucionais que autorizam o Pacto Federativo Digital enquanto a ação cooperada e articulada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para, no cenário da revolução digital, promoverem a transformação digital adequada e sustentável do país, com respeito à independência e autonomia dos entes federativos e promoção do desenvolvimento equilibrado, redução das desigualdades regionais e da marginalização digital, tendo a coordenação da União (ente com maior nível de maturidade digital⁵⁰⁴).

⁵⁰¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 DF**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 13.

⁵⁰² BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 89.

⁵⁰³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 03 abr. 2024, p. 98.

⁵⁰⁴ No Mapa do Governo Digital constata-se a maturidade da Administração Federal, bem como a integração de todos os Estados à Plataforma Gov.br e uma parcela dos Municípios, mais afetados pelo retardo na transformação tecnológica. Conferir: BRASIL. **Mapa do Governo Digital**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital/mapa/indicadores_gestao_oferta/. Acesso em: 03 abr. 2024.

O raciocínio é justamente promover uma interação entre os entes federados, no aspecto digital, que dê a cada um deles a maximização de suas competências administrativas pela utilização de soluções digitais, especialmente para os serviços públicos que são fundamentais e, quiçá, das principais funções administrativas que se reconhece ao Estado atualmente.

O fortalecimento dos entes federados no campo digital é importantíssimo para a proteção de direitos fundamentais, para o exercício regular e não negligente da função administrativa de serviço público, bem como para a tonificação do Brasil no âmbito internacional, de maneira a fazer frente aos desafios impostos pelas grandes empresas de tecnologia – que podem afetar negativamente o funcionamento da Administração Pública como aparelho do Estado no prisma democrático.

Com essa caracterização, perceptível na Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (EBTD) e na Estratégia de Governo Digital (EGD) a conformação de um padrão de transformação tecnológica horizontal, abrindo margem para o contato coordenador da Administração federal com Estados e Municípios. Na Estratégia Brasileira de Transformação Digital o art. 4º dispõe: “fica criado o Comitê Interministerial para a Transformação Digital, ao qual compete: V - articular-se com instâncias similares de outros países, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”⁵⁰⁵.

Em orientação parecida, a Estratégia de Governo Digital determinou, no art. 7º, a criação da Rede Nacional de Governo Digital, a Rede Gov.br, com caráter colaborativo e por anuência voluntária dos entes federados, “com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas relacionadas à expansão da Estratégia de Governo Digital”⁵⁰⁶.

No mesmo contexto, a Lei do Governo Digital (LGD), ao tratar do seu âmbito de aplicação, definiu que suas disposições serão aplicáveis “às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados [...] desde que adotem os comandos desta Lei

⁵⁰⁵ BRASIL. Decreto nº 3.319, de 21 de março de 2018. **Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital.** 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Acesso em: 04 abr. 2024, p. 01.

⁵⁰⁶ BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. **Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 04 abr. 2024, p. 01.

por meio de atos normativos próprios”.⁵⁰⁷ É dizer que, adotadas as determinações legais da LGD pelos entes federados, ela será norma de caráter geral a orientar a transformação digital e a prestação de serviços públicos.

Por esse quadrante, pugna-se pela observação das capacidades institucionais dos entes federativos em matéria de transformação digital e prestação de serviços públicos. É afirmar que, num ambiente de transformação cooperativa, voluntária e dialogada, cada ente reconhece suas capacidades e possibilidades, mormente para que a transformação digital acontece de forma compatível com as determinações constitucionais, infraconstitucionais e reais das Administrações.

Aqui, recupera-se a teoria das capacidades institucionais em Adrian Vermeule e Cass Sunstein para substanciar negativa ao engessamento decorrente de uma interpretação constitucional do federalismo puramente formal e valorizar a experiência da Administração Pública, que está mais próxima da realidade e pode tomar decisões que sejam potencialmente mais satisfatórias, com “entusiasmo pela visão emergente de que agências administrativas devem ter certo grau de flexibilidade nas suas próprias interpretações”⁵⁰⁸.

Em posição idêntica, Clèmerson Merlin Clève e Bruno Meneses Lorenzetto consideram que Sunstein e Vermeule acreditam nas decisões das agências administrativas, “eis que, diante da maior proximidade da realidade e, portanto, melhor posição institucional de tais agências para avaliar situações concretas, a elas deveria ser permitida maior flexibilidade nas interpretações”⁵⁰⁹.

Poderia ser levantada a questão de afetação, no âmbito do Pacto Federativo Digital capitaneado pela União, em prejuízo à autonomia dos entes subnacionais como um óbice da construção teórica até aqui desenvolvida. Entretanto, é de se observar que, conforme explica Darcy Azambuja, “a faculdade de auto-organização [autoadministração] e de autogoverno, dentro dos limites fixados na Constituição Federal, é um dos traços fundamentais do regime federativo”⁵¹⁰.

⁵⁰⁷ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 04 abr. 2024, p. 01.

⁵⁰⁸ SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **SSRN Electronic Journal**, Chicago, v. 01, p. 1-57, jul. 2002, p. 47.

⁵⁰⁹ LORENZETTO, Bruno. M.; CLÈVE, Clèmerson M. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 19, n. 19, p. 131–168, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/691>. Acesso em: 12 abr. 2024, p. 153.

⁵¹⁰ AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1998, p. 376.

Sendo assim, a capacidade de autoadministração, que resulta no poder decisório sobre interesses regionais/locais independentemente de delegação ou prévia aprovação hierárquica, não é violada pelo Pacto Digital, uma vez que o pacto é colaborativo, voluntário e interativo, sendo mantido aos Estados e Municípios seus poderes de decisão, nos termos constitucionais, mas agora migrados para a arena do Governo como plataforma – instrumento de solução tecnológica para a disponibilização de serviços públicos digitais.⁵¹¹

Não há, pois, violação das personalidades jurídicas de Direito Público que são atribuídas aos Estados e Municípios, também sequer defende-se a derrogação de poder decisório em matéria de serviços públicos, em consonância com as disposições constitucionais. O que se busca é defender um caminhar simultâneo dos entes federados no Brasil, coordenado pela União, rumo à transformação digital e ao enfrentamento dos desafios que são colocados para a Administração Pública e o instituto dos serviços públicos.

Por conseguinte, denota-se que a formação de pactos pela transformação digital e inovação pública é tendência mundial, inclusive necessidade para manutenção da ordem democrática e das funções estatais. A Organização das Nações Unidas (ONU) no documento *Our Common Agenda* (2021)⁵¹² defende a formação de um Pacto Digital Global para conectar todos os cidadãos/cidadãs à internet, proteger dados, aplicar direitos humanos, criar critérios de responsabilização por conteúdos discriminatórios e enganosos, promover a regulação da Inteligência Artificial (IA) e dispor sobre os bens digitais comuns. Este documento, como relatório da Secretaria Geral da ONU, tem passado a ser objeto de discussão desde o início de 2023, momento de coleta das opiniões de todos os Estados-membros. O debate realizado será reduzido a termo na proposta de texto do Pacto Global Digital, que será apresentado para os Estados-membros no *Summit of the Future*, em 2024.⁵¹³

⁵¹¹ Importante destacar que, nesse cenário, há de se considerar que o poder de legislar determina a execução, fazendo com que haja, portanto, uma diferença entre a competência legislativa e a competência administrativa. Ora, se quem legisla executa, a União detém no âmbito federado maior poder de execução, o que precisa ser observado para respeitar os interesses dos Estados e Municípios, sobretudo por conta das particularidades existentes em cada ente subnacional em termos de administração digital. A cooperação e cooperatividade no Pacto Federativo digital merece essa atenção na ótica do federalismo brasileiro.

⁵¹² UNITED NATIONS. **Our common agenda**. New York: UN, 2021, p. 07.

⁵¹³ PIGATTO, Jaqueline; SERVILHA, Mikael. **Governança e regulação**: vamos ficar de olho no Pacto Global Digital. DataPrivacy BR, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/vamos-ficar-de-olho-no-pacto-global-digital/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

É impensável que o Brasil avance no tema no plano global sem que Estados e Municípios estejam integrados num pacto interno que busque efetivar a Constituição de 1988 no ambiente digital. O Pacto Federativo Digital deve ser visto com urgência e atenção, com foco na priorização da prestação de serviços públicos e promoção de seu caráter socializante.

Por esse quadrante, o próximo capítulo abordará questões relevantes que devem ser consideradas para a transformação digital e disponibilidade de serviços públicos no ambiente digital, de forma a expor peculiaridades indispensáveis ao processo de transição digital adequado e sustentável no Brasil.

5 CONTRA ANJOS TRONCHOS NO ADMIRÁVEL MUNDO NOVO: OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS ENTRE CIDADANIA E TECNOSOLUCIONISMO

A adaptação digital da Administração Pública é um fato, tanto no Brasil quanto no estrangeiro. Internamente, nota-se que o paradigma digital surgiu como resposta à busca pela eficiência administrativa e, igualmente, enquanto exigência externa de um mundo cada vez mais digitalizado e, pois, conectado. Tal realidade conduziu à desmaterialização administrativa, onde a presença pública tornou-se cada vez mais virtualizada.

Com a análise da transição digital na Administração Pública federal, identificou-se os estágios interno, externo e disruptivo, apontando para a consolidação da cyberatuação administrativa, alcançando todas as funções – do poder de polícia aos serviços públicos, e com fundamentos constitucionais que podem ser extraídos a partir de uma interpretação apropriada e atualizada. Acerca dos serviços públicos, claro que a transformação digital impactou diretamente o instituto, ampliando seus elementos constitutivos, indicando novo ambiente de concretização, além de impor desafios públicos para a modalidade de serviços digitais.

Nesse sentido, realizada a identificação das implicações que a revolução tecnológica imputou aos serviços públicos, passa-se, em diante, a diagnosticar as condições que são observáveis para a prestação de serviços públicos digitais num cenário cada vez mais complexo, com fito de teorizar sobre tais conjunturas e a necessidade de enfrentamento jurídico-administrativo para a consolidação da transição digital adequada e sustentável em termos de Administração Pública.

5.1 DEMOCRACIA E CIDADANIA DIGITAIS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA LEI Nº 14.129/2021

Na letra da canção *Anjos Tronchos*, de 2020, Caetano Veloso fez uma denúncia profundamente poética contra as empresas de tecnologia do Vale do Silício, que “disseram: vai ser virtuoso no vício das telas dos azuis mais do que azuis”⁵¹⁴, identificando em sua composição a racionalidade algorítmica que a vida na atualidade ganhou, não tendo encerrado suas promessas nas benesses que conduziram à

⁵¹⁴ VELOSO, Caetano. **Anjos tronchos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 2020, p. 01.

Primavera Árabe⁵¹⁵, por exemplo, pois “logo o horror, querer que o mundo acabasse”⁵¹⁶.

Os anjos tronchos parecem integrar uma nova realidade, um “admirável mundo novo” para fazer referência à obra de Huxley – onde o lema do Estado Científico “comunidade, identidade, estabilidade”⁵¹⁷ espraiara-se sem esbarrar em questionamentos saudáveis e próprios da evolução humana e coletiva, forçando quem pensasse fora da caixa a questionar-se ou a, no mínimo, ser considerado enquanto estranho na lógica fordista de vida social, dada inexistência de relações, de interações, de questionamentos, bastando a grande e duradoura felicidade coletiva de uma sociedade criada em laboratório e, caso desestabilizada, sujeita a uma dose de “soma” para resolver todos os problemas.⁵¹⁸

Ponto que conduz à reflexão, no contexto desta pesquisa, é exatamente buscar estabelecer perspectivas críticas da Administração Pública no marco do Governo digital (ou da Administração digital), de modo a transparecer o compromisso com as repercussões que as tecnologias provocaram/provocam/provocarão na rotina administrativa e na vida coletiva, ajustada socialmente pela Constituição de 1988, e ao mesmo tempo identificar oportunidades de ação pública que desestimulem a conformação de uma espécie de “Estado digital” autoritário – como o Estado descrito em *Admirável mundo novo*.

É indispensável elaborar sobre teoria democrática e cidadania no contexto brasileiro, especialmente para desfavorecer a concentração de poder em grandes empresas detentoras de tecnologia (os possíveis anjos tronchos em Caetano) e

⁵¹⁵ Onda de eventos, que ficou conhecida como Primavera Árabe, envolveu manifestações e protestos no Oriente Médio e no Norte da África a partir do fim de 2010, com pauta reivindicatória política, econômica e social, sendo que as redes sociais e a internet foram decisivas para o levante contra o autoritarismo governamental, inicialmente na Tunísia. Sobre o tema, ver: BARTKOWIAK, Jaqueline Zandona et al. A Primavera Árabe e as redes sociais: o uso das redes sociais nas manifestações da Primavera Árabe nos países da Tunísia, Egito e Líbia. **Cadernos de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 01, 2017; EL HAMDOUNI, Youssef. Internet y la primavera árabe: hacia una nueva percepción del ciberespacio. **Paix et Sécurité Internationales**, Cádiz, vol. 01, p. 167-173, 2013. Disponível em: <https://rodin.uca.es/handle/10498/19501>. Acesso em: 08 abr. 2024.

⁵¹⁶ VELOSO, Caetano. **Anjos tronchos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 2020, p. 01.

⁵¹⁷ HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Tradução de Lino Serrano. 22. ed. São Paulo: Biblioteca Azul/Globo, 2014, p. 23. *E-book*.

⁵¹⁸ No livro *Admirável mundo novo*, Huxley expõe uma sociedade científica padronizada e controlada laboratorialmente, baseada em castas, com o personagem principal, Bernard Marx, descrito como estranho por não se enquadrar no protótipo social estabelecido. Ainda, nessa sociedade, qualquer problema poderia ser resolvido pela medicação chamada “soma”: Lenina [...] “tomou seis comprimidos de meio grama de soma, deitou-se na cama e ao cabo de dez minutos vagava numa eternidade lunar. Passar-se-iam pelo menos dezoito horas antes que voltassem ao mundo real”. HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Tradução de Lino Serrano. 22. ed. São Paulo: Biblioteca Azul/Globo, 2014, p. 152. *E-book*.

impulsionar o manejo tecnológico como instrumental de emancipação cidadã, permitindo que as facilidades decorrentes das soluções digitais estejam a serviço da comunidade e disponíveis para a realização das funções administrativas, notadamente os serviços públicos.

A ideia de democracia pode ser encontrada desde Platão e Aristóteles. Platão, em *A República*, considerou a liberdade como o espírito da esfera democrática. Assinala ele que a liberdade “é o que ouvirás proclamar num Estado democrático como sendo a coisa mais bela que possui, e que, por isso, quem é livre de nascimento só nesse deve morar”⁵¹⁹. Já em Aristóteles, a democracia pode ser compreendida enquanto o governo de muitos e de partilha da liberdade, e “um dos atributos da liberdade [fundamento do regime democrático] consiste em ser governado e governar em alternância”⁵²⁰.

Encontra-se em Platão e Aristóteles oposição da democracia à monarquia e à oligarquia, mas da dimensão de cidadania nos referidos filósofos estavam excluídos os escravos, por exemplo, assim como mulheres e trabalhadores braçais – o que até então não comprometeria a elaboração teórica sobre um “governo de muitos”.

Da Idade Média à Moderna, a cidadania – decorrência da racionalidade democrática – foi questionada, passou a gozar de *status* filosófico e adquiriu fundamentos próprios, sobretudo pela contratualização da vida social enquanto justificativa para a origem do Estado-nação.

Importante salientar que abordar o tema democracia atualmente exige “propor um cenário conceitual em que se permita a compreensão contextual de suas dimensões”⁵²¹. Claro que a definição de democracia depende de apreensões contextuais e locais⁵²², mas isso não impede uma discussão própria, especialmente em matéria de tecnologia. Assim, propõe-se o entendimento significativo mínimo de democracia com apoio em Norberto Bobbio, para quem a democracia envolve prescrições que orientam a formação das decisões coletivas com a maior participação possível dos interessados.⁵²³

⁵¹⁹ PLATÃO. **A República**. 9. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001, p. 393.

⁵²⁰ ARISTÓTELES. **Política**. Lisboa: Veja, 1998, p. 441-443.

⁵²¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 272.

⁵²² DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, p. 19.

⁵²³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017, p. 27.

Assim, com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão sagrou-se uma perspectiva clássica de democracia fundamentada na liberdade (modelo liberal) – característica já observada anteriormente – onde o Estado deveria passar a garantir a fruição de direitos atribuídos aos indivíduos.⁵²⁴ Nesse contexto, os homens abandonaram a condição de súditos e passaram a gozar da posição de cidadãos, havendo o desenho do arranjo democrático liberal pela existência de sistema representativo, da deliberação racional, dos direitos invioláveis e a promoção da liberdade como condição inexorável para o desenvolvimento.⁵²⁵ No entendimento de Rogério Gesta Leal e Vanessa Becker os desenhos democráticos liberais “surgem com a função histórica de combater as estruturas do absolutismo, calcando-se no individualismo, através da autonomia e das liberdades individuais, na igualdade perante a lei”⁵²⁶.

Na tendência democrática clássica/liberal verifica-se a atuação do Estado num campo negativo, devendo abster-se de atos e omissões que atentem contra as liberdades individuais e a igualdade, ao Estado caberia a defesa dos direitos civis e políticos – em primeira geração, pois neles residiriam exclusivamente a razão de um governo de todos.

Para Murilo de Carvalho essa dimensão de democracia baseava-se na crença de uma justiça independente, com eficiência, barata e acessível por todos que acompanhava o desenvolvimento capitalista, “sua pedra de toque é a liberdade individual”⁵²⁷. Já na obra de Thomas Humphrey Marshall há uma percepção mais panorâmica, no sentido de que a ideia de cidadania foi composta como auxílio ao capitalismo e à economia de livre mercado, pois tratava-se da capacidade de luta individual por determinados objetivos, sem que isso implicasse em titularização de fato – o que configuraria uma ameaça à lógica capitalista.⁵²⁸

⁵²⁴ A democracia passou a ser observada numa ótica de proteção dos cidadãos contra o arbítrio do Estado, contra o abuso de poder, em contraposição à democracia como liberdade de participação que era uma característica constatada na Grécia Antiga, por exemplo.

⁵²⁵ RESQUE, João Daniel Daibes; COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes. DEMOCRACIA LIBERAL: sufrágio e deliberação como primeiros passos para uma sociedade plural. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 624-648, 20 ago. 2017, p. 627.

⁵²⁶ LEAL, Rogério Gesta; BECKER, Vanessa Thomas. Uma breve análise dos modelos teóricos de democracia: das definições clássicas às críticas contemporâneas. **Revista Diálogos Possíveis**, Salvador, vol. 02, n. 02, 226-240, jul/dez, 2023, p. 229.

⁵²⁷ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 27^a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021, p. 13-14.

⁵²⁸ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 80.

Entretanto, essas constatações só fariam sentido se se analisa a democracia como o desenho pequeno e simples de uma forma de convivência coletiva, conduzindo à simbolização democrática e à sua própria afetação negativa.

Benjamin Constant, em posição liberal, expressa que a democracia é o poder nas mãos de todos, todavia observa que apenas poder suficiente para garantir a segurança da sociedade.⁵²⁹ No autor, encontra-se a defesa de que os modernos procuram a segurança dos privilégios privados “e eles chamam liberdade as garantias concedidas pelas instituições a esses privilégios”⁵³⁰.

Ocorre que o espírito liberal de democracia restou condenado ao democratismo, um espaço vazio que instrumentaliza o aspecto democrático enquanto vetor de legitimação, somente, da existência estatal. O cenário coletivo forçou a teoria de Constant a um ponto de inflexão na crítica que o autor buscou fazer à Rousseau quando estruturou linhas do conceito de vontade geral, pois o que se observa é exatamente o retorno à busca pela participação política ativa e validadora, formal e substancialmente, da democracia como modo de exercício do poder.

Norberto Bobbio assevera que democracia e igualdade, em termos liberais, não implicam necessariamente em uma combinação, ao contrário, só será assim caso considerada a democracia no prisma jurídico-institucional e não ético⁵³¹, pois o que há é o desprezo pela igualdade e a supervalorização da formalidade democrática, contrapondo liberdade e igualdade,⁵³² que “fomenta uma teoria individualista de existência”⁵³³.

Em linhas gerais, a crítica feita ao modelo clássico centra-se na ausência de espaços que ignora a vontade verdadeiramente coletiva no exercício do poder, explorando e desamparando os seres humanos em favor do “desenfreado capitalismo”⁵³⁴. Anne Phillips entende que o liberalismo econômico é ator principal na democracia desse contexto e que muitas objeções podem ser feitas.⁵³⁵

⁵²⁹ CONSTANT, Benjamin. **Principles of politics applicable to all governments**. Indianapolis: Liberty Fund, 2003, p. 22, tradução livre.

⁵³⁰ CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. 1819. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024, p. 07.

⁵³¹ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 37.

⁵³² BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000, p. 38-39.

⁵³³ LEAL, Rogério Gesta; BECKER, Vanessa Thomas. Uma breve análise dos modelos teóricos de democracia: das definições clássicas às críticas contemporâneas. **Revista Diálogos Possíveis**, Salvador, vol. 02, n. 02, 226-240, jul/dez, 2023, p. 230.

⁵³⁴ LEAL, Rogério Gesta; BECKER, Vanessa Thomas. Uma breve análise dos modelos teóricos de democracia: das definições clássicas às críticas contemporâneas. **Revista Diálogos Possíveis**, Salvador, vol. 02, n. 02, 226-240, jul/dez, 2023, p. 232.

⁵³⁵ PHILLIPS, Anne. **Engendering democracy**. University Park: Polity Press, 1991, p.147 e seguintes.

Mas se, por um lado, o foco no indivíduo impôs uma evolução na teoria da democracia, objetivando a valorização da participação – como observam Rogério Gesta Leal e Vanessa Becker, por outro, o próprio crescimento econômico provocou a “mobilização social, que por sua vez levou a exigências maiores de participação política”⁵³⁶.

Não há de se olvidar que a consciência de falhas, o crescimento econômico e a hiper conexão em diversos sentidos obrigaram os sistemas democráticos a se redesenharem para saírem da formalização e efetivamente buscarem ser democráticos, integrando – agora, sim, pelo menos em termos teóricos – cidadãos e cidadãs nas decisões políticas coletivas.

Em que pese o conceito mínimo de democracia mencionado anteriormente com base em Norberto Bobbio e o desenvolvimento da teoria clássica/liberal, a manifestação democrática restou afetada pelo distanciamento entre a esfera pública de construção de opções políticas e os cidadãos e cidadãs – o que levou à concepção de um modelo democrático mais procedimental, fundado nos instrumentos de decisões coletivas, representando certo avanço. O problema é que o foco no procedimento supervalorizou a deliberação coletiva “de acordo com o processo eleitoral específico, e a validação das decisões depende diretamente das regras do jogo, do respeito ao procedimento”⁵³⁷.

Nesse sentido, a democracia participativa buscou fugir de uma visão estreita do processo eleitoral e as imposições de legitimidade decorrentes dele, oferecendo um projeto de participação que fugisse do padrão ortodoxo e dominante na teoria da democracia, que não conseguia superar a baixa qualidade democrática e não explicava o paradoxo da degradação da democracia provocado pelas próprias práticas democráticas.⁵³⁸

Assim, Carole Pateman faz o seguinte questionamento: “qual o lugar da ‘participação’ numa teoria da democracia moderna e viável?”⁵³⁹. A autora, inclusive,

⁵³⁶ FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política**: da revolução industrial à globalização da democracia. Rio de Janeiro: Roccodigital, 2018, p. 419. *E-book*.

⁵³⁷ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 273.

⁵³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Organizador). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 42.

⁵³⁹ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 09.

explica que não faz sentido abordar uma “teoria clássica” da democracia já que os esforços teóricos iniciais não deram conta de explicar o lugar da participação na formação de decisões coletivas, não sendo razoável acreditar que apenas a participação pelo voto e a proteção negativa pelo Estado seriam uma evidência, “pois não há nada de especificamente democrático numa tal visão da função da participação”⁵⁴⁰.

Pateman considera⁵⁴¹ que rever a teoria clássica da democracia (com sua participação limitada e não considerada em diversos aspectos) envolve reconhecer o esforço para elaborações mais abrangentes sobre a participação cidadã na esfera política e na formação de decisões coletivas,⁵⁴² que deve ocorrer não somente pela indicação de representantes e respeito às regras do jogo eleitoral, mas também pela ampliação das possibilidades participativas em outras condições, o que contribui de fato para a maximização da democracia e relevante avanço.

Para Carole Pateman a investigação acerca da democracia participativa consolida-se entre os anos 60 e 70.⁵⁴³ No Brasil, duas décadas após “a mais sombria ditadura militar de sua história”⁵⁴⁴, o país encontrou na Constituição de 1988 a conformação de uma democracia participativa mais ampla, alcançando tanto instrumentos de participação direta quanto instrumentos de participação indireta. Paulo Bonavides defende que a Constituição de 1988 “foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”⁵⁴⁵, alinhamento também deste estudo.

É que na ordem constitucional de 1988 o Poder Constituinte Originário, em que pese as disputas de poder engendradas na Assembleia de 87, conseguiu emplacar a inserção de diferentes formas de participação cidadã, dando o tom de valorização das capacidades cívicas para o desenvolvimento do regime democrático

⁵⁴⁰ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 32.

⁵⁴¹ A autora faz referência às obras de Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole como ponto de partida para uma análise mais profunda nesse sentido em sua obra.

⁵⁴² PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 34.

⁵⁴³ PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁵⁴⁴ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001, p. 203.

⁵⁴⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Editora Malheiros, 2001, p. 204.

interno, “diz respeito à noção de que o poder provém do povo, sendo a participação o meio pelo qual esse poder é exercido, que pode se dar de forma direta ou indireta”⁵⁴⁶.

Além do voto direto e secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular (art. 14), a Constituição de 1988 contemplou outros dispositivos, “de certa forma inovadores, que podem significar abertura para uma maior participação da comunidade nas atividades estatais”⁵⁴⁷, entre eles: direito de petição aos poderes públicos (Art. 5º, XXXIV, a); legitimidade de qualquer cidadão e cidadã para proposição de ação popular (Art. 5º, LXXIII); participação popular nas ações de seguridade social (art. 194, VII); colaboração de associações coletivas no planejamento municipal (art. 29, XII), que posteriormente serviu de base para o orçamento participativo no poder local; participação dos cidadãos/cidadãs na Administração Pública direta e indireta quando em matéria de serviços públicos (art. 37, §3º); estabelecimento de espaços para reclamações decorrentes do serviço público (art. 37, §3º, I); representação contra exercício negligente/abusivo do cargo, emprego ou função pública (art. 37, §3º, III); legitimidade dos cidadãos para denunciarem perante Tribunal de Contas da União (art. 74, §2º).

De acordo com Jéssica Silva, Denise Bittencourt e Fernando Fontoura o contributo democrático na Constituição de 1988 tem amparo no exercício de participação popular que trouxe além da legitimidade de decisões o maior envolvimento de cidadãos e cidadãs, “oportunizando uma maior possibilidade de tratar de questões que, no sistema representativo, não seriam facilmente abordadas”⁵⁴⁸.

O ponto que leva ao questionamento da democracia participativa concentra-se na qualidade das decisões que legitimam o Direito e a própria estrutura democrática, que por vezes tendem a esvaziar a formação de decisões coletivas em prol de um procedimentalismo inflexivo e restritivo da criatividade constitucional/pública. Assim, Maiara Stacke e Denise Bittencourt Friedrich ponderam que Habermas (expoente expressivo da teoria deliberativa) “concebe a política

⁵⁴⁶ SILVA, Jéssica Beatriz da; BITTENCOURT, Denise; FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. Democratização da tomada de decisões no ambiente organizacional frente aos postulados democráticos do constitucionalismo contemporâneo: o caso da Mercur. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 2, e243, maio/ago. 2023, p. 06.

⁵⁴⁷ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>. Acesso em: 11 abr. 2024, p. 188.

⁵⁴⁸ SILVA, Jéssica Beatriz da; BITTENCOURT, Denise; FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. Democratização da tomada de decisões no ambiente organizacional frente aos postulados democráticos do constitucionalismo contemporâneo: o caso da Mercur. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 2, e243, maio/ago. 2023, p. 06.

discursiva como estimada para vencer e precaver crises de legitimidade política, e, mais recentemente, ele expõe que políticas deliberativas são fundamentais⁵⁴⁹.

Habermas preocupa-se com a legitimação das regras do jogo pela deliberação coletiva e estruturada, reconhecendo não apenas a posição de titular de direitos dos cidadãos e cidadãs, mas – igualmente – um passo em que “os sujeitos do direito assumem também o papel de autores de sua ordem jurídica”⁵⁵⁰, afirmando que tal posição é manifesta nos “direitos fundamentais à participação, em igualdade de chances, em processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua autonomia política e através dos quais eles criam direito legítimo”⁵⁵¹. Na teoria habermasiana, a prática do discurso na nova esfera pública é o vínculo de conexão entre direitos e soberania popular, a solucionar o paradoxo que decorre da legalidade⁵⁵² – geralmente estrita.

Na lógica habermasiana a teoria do discurso condensa elementos procedimentais e substanciais, “integrando-os no conceito de um procedimento ideal para a deliberação e a tomada de decisão”⁵⁵³. Habermas afirma que esse procedimento democrático firma vinculação interna “entre considerações pragmáticas, compromissos, discursos de auto-entendimento e discursos de justiça, fundamentando a suposição de que é possível chegar a resultados racionais”⁵⁵⁴.

A concretização desse procedimento ideal deliberativo fica na dependência da institucionalização dos processos pertinentes e das condições de comunicação, assim como entre a relação dos processos institucionalizados e opiniões informais consolidadas,⁵⁵⁵ a ideia de Habermas é a “formulação de uma teoria do direito capaz de descrever a política como um processo que envolve formas de argumentação e de

⁵⁴⁹ STACKE, Maiara Scartezini; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Anotações sobre democracia: uma introdução ao presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, vol. 12, n. 02, p.1-24, 2018, p. 09.

⁵⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159.

⁵⁵¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 159.

⁵⁵² HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 160.

⁵⁵³ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 19.

⁵⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 19.

⁵⁵⁵ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade – volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 21.

negociação”⁵⁵⁶ e, conseqüentemente, de uma teoria democrática. Centralmente, tem-se a Administração e, perifericamente, a esfera pública – dessa conexão nasce a validade democrática fundada no agir comunicativo – a linguagem é, a um só tempo, maneira de expressão e formação de vínculos sociais.

Na deliberação a forma democrática foca na substância, no conteúdo dos direitos e nas capacidades humanas⁵⁵⁷ que mutuamente se conectam e passam a construir um ambiente favorável para a consolidação de compromissos constitucionais não apenas procedimentalmente, mas também substancialmente, qualificando ainda mais a democracia pela deliberação.

Evidente que não se pode negar as diversas facetas que a democracia assume no contexto global e particularmente no cenário brasileiro, especialmente quando se reconhece a evolução tecnológica enquanto fenômeno inevitável. A noção de democracia participativa convive harmonicamente com a perspectiva deliberativa⁵⁵⁸, mas agora é imperioso avançar no sentido de uma teoria democrática que equalize os desafios que surgem com as tecnologias de informação e comunicação e a rapidez com que as relações coletivas são mediadas matematicamente na algoritmização.

É urgente entender que a tecnologia não elimina as relações de poder e, pois, não elimina a necessidade de transformação democrática para enfrentar as novas relações que são estabelecidas no âmbito digital. Sobre isso, Pierre Lévy observa que “as técnicas não determinam nada. Resultam de longas cadeias inter cruzadas de interpretações e requerem, elas mesmas, que sejam interpretadas, conduzidas para novos devires pela subjetividade em atos dos grupos ou indivíduos”⁵⁵⁹. Lévy considera, em continuidade, que é indispensável o conhecimento sobre a técnica ou pretextos técnicos – resultados da tecnologia – para debater a dimensão política que há nesse espaço, “quanto melhor compreendermos a essência da técnica, mais se

⁵⁵⁶ BITENCOURT, Caroline Müller. A teoria procedimental da democracia deliberativa e suas contribuições à problemática da legitimidade judicial nas decisões sobre políticas públicas sociais. In: LEAL, Rogério Gesta (Organizador). **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública**: alguns estudos de casos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011, p. 102.

⁵⁵⁷ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 273.

⁵⁵⁸ Indispensável destacar que democracia participativa e democracia deliberativa são teoricamente distintas, mas essa distinção não implica em uma posição excludente com relação a uma ou outra.

⁵⁵⁹ LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Trad. Carlos Costa. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 114.

tornará claro que há espaço para uma tecnodemocracia, que um amplo espaço permanece aberto às críticas e à intervenção⁵⁶⁰.

Noutro ângulo, Ladislau Dowbor esclarece que os governos nacionais perderam espaço para gigantes corporativos que se organizam mundialmente⁵⁶¹, o que reforça a tese de que a tecnologia não acaba com o poder, mas o desloca, e isso no contexto tecnológico empurra o exercício do poder para o âmbito das empresas de tecnologia que são capazes de estabelecer sistemas altamente refinados de captação do interesse coletivo. Dowbor afirma que há um “potencial que se abriu para as grandes corporações, que se apropriaram dos avanços tecnológicos para controlar com dedos mais compridos segmentos da economia e até da política”⁵⁶².

Nesse contexto, insere-se a democracia digital como uma emergência na radicalização do exercício do poder, com inspiração na teoria de Chantal Mouffe, para quem “a questão principal da política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder compatíveis com valores democráticos”⁵⁶³.

Indispensável refletir a democracia com o vetor digital, destacando que não há por trás das soluções digitais um espaço vazio participativo/deliberativo, pelo contrário, é de se reforçar a premência de pensar na elaboração de soluções tecnológicas para a Administração Pública como um resultado direto da democracia digital e tê-la como condição para o exercício das funções administrativas, sobretudo na disponibilização de serviços públicos. Há que se rejeitar, nesse ínterim, a pretensão de universalização dos cidadãos/cidadãs e afetação negativa do pluralismo⁵⁶⁴ que nasce da coletividade e manifesta-se na esfera pública.

Define-se, portanto, democracia digital como a ótica de exercício do poder que conjuga instrumentos de participação e espaços deliberativos⁵⁶⁵, considerando as particularidades dos cidadãos/cidadãs e o pluralismo, para a concreção de direitos

⁵⁶⁰ LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Trad. Carlos Costa. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 120.

⁵⁶¹ DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se descola**: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Sesc, 2020, p. 111.

⁵⁶² DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se descola**: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Sesc, 2020, p. 112.

⁵⁶³ MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e sociedade**, Florianópolis, Florianópolis, n. 03, 2003, p. 14.

⁵⁶⁴ MOUFFE, Chantal. **Hegemony, radical democracy and the political**. London: Routledge, 2013, p. 95.

⁵⁶⁵ Favorecendo, assim, não somente a participação, mas também a deliberação e a qualidade deliberativa, razão pela qual se propõe uma perspectiva de democracia mais desafiadora no contexto tecnológico.

fundamentais no ambiente digital, observando os compromissos políticos pré-estabelecidos, bem como o pacto pela proteção de dados de ordem pessoal.

Essa proposta teórica tem como fundamento primeiro a consideração de dignidade dos seres humanos, cidadãos e cidadãs, reconhecendo que é a condição humana coletivizada que gera as relações de poder, recusando assim a negativa de qualquer concepção democrática que dispense a subjetividade humana e o papel do Estado em proteger e assegurar condições mínimas de existência.

É de se pensar a democracia digital como prisma de exame das razões jurídico-constitucionais, seus procedimentos e modos de deliberação, para a proteção de cidadãos e cidadãs. Lucas Weschenfelder e Denise Bittencourt Friedrich afirmam que “a tecnologia possui capacidades e potencializadores democráticos”⁵⁶⁶, por essa razão há de se refletir a tecnologia com um olhar propriamente democrático.

Em contraposição à essa ideia, Wilson Gomes coloca a democracia digital enquanto a utilização de ferramentas tecnológicas e experiências de uso que criam e melhoram as democracias.⁵⁶⁷ Mas é contraditório pensar nesse sentido, uma vez que diversos eventos tecnológicos adversos na verdade enfraquecem as democracias, os Estados e os direitos humanos.⁵⁶⁸

Por exemplo, em janeiro de 2024 constatou-se o vazamento de um conjunto de 223 milhões de dados, superando a própria população brasileira, não sendo possível a identificação da fonte do vazamento, o que expôs dados pessoais como nome, sexo, CPF e data de nascimento.⁵⁶⁹ Notícias falsas sobre a vacinação contra a covid-19 circularam nas plataformas de comunicação digital, gerando pânico e reduzindo a capacidade de imunização do Sistema Único de Saúde (SUS) em seu planejamento específico.⁵⁷⁰ Elon Musk, proprietário da rede social X, ameaçou

⁵⁶⁶ WESCHENFELDER, Lucas Reckziegel; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Notas sobre a reeleitura de Feenberg a respeito da teoria crítica da tecnologia: uma proposta de democratização do desenvolvimento tecnológico na esfera digital como premissa de transformações democráticas. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 18, n. 28, p. 13-42, 22 abr. 2020, p. 38.

⁵⁶⁷ GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas**. São Paulo: Edições SESC, 2019, p. 16.

⁵⁶⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 276.

⁵⁶⁹ MARQUES, Vinicius. **Novo supervazamento expõe dados de toda a população do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://gizmodo.uol.com.br/novo-supervazamento-expoe-dados-de-toda-a-populacao-do-brasil/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

⁵⁷⁰ FERREIRA, Ivanir. **Notícias falsas sobre covid exploraram aspectos culturais para manipular população**. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/noticias-falsas-sobre-covid-exploraram-aspectos-culturais-para-manipular-populacao/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

desobedecer todas as decisões judiciais no Brasil, sugerindo que brasileiros usassem rede privada virtual para terem acesso às funcionalidades bloqueadas no país.⁵⁷¹ O próprio sistema eleitoral brasileiro está em risco, com destaque para a partir de 2018 quando o disparo de informações falsas tornou-se estratégia eleitoral.⁵⁷²

Não se deve depositar todas as cartas do jogo democrático nas soluções tecnológicas, porque “quem domina a tecnologia mais avançada também domina o mundo”⁵⁷³ e a democracia, que tende “a se desnaturalizar materialmente”. É de se construir um debate democrático a partir dos cidadãos e cidadãs como titulares de direitos e razão inicial da comunidade política, social e econômica que o Brasil constitui, evitando quaisquer utilitarismos – a discussão sobre “tecnologias de informação e comunicação como se essas fossem capazes autonomamente de gerar democracia elimina o debate essencial sobre questões políticas, econômicas e sociais”⁵⁷⁴.

Questão que merece destaque, nesta altura, é que a democracia digital, além das dimensões de contestação, participação e deliberação, envolve igualmente uma dimensão de co-criação. É dizer que na lógica digital as interações democráticas podem dar lugar para o desenho e redesenho de soluções tecnológicas para problemas públicos. A tecnologia pode ser pensada, discutida e criada coletivamente para dar solução e opções viáveis para questões política e socialmente relevantes, valorizando a experimentação, mormente na Administração Pública.

Importa destacar que a construção criativa e colaborativa de soluções digitais para problemas públicos não implica, necessariamente, na destruição de procedimentos estatais já estabelecidos. Em sentido oposto, tais soluções devem ser pensadas para melhorarem esses procedimentos e substituí-los desde que haja respeito às disposições constitucionais e infraconstitucionais que os regem.

⁵⁷¹ RICHTER, André. **Liberdade de expressão não é liberdade de agressão, diz Moraes**: ministro reforça que redes sociais não podem ser usadas ilegalmente. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-04/liberdade-de-expressao-nao-e-liberdade-de-agressao-diz-moraes>. Acesso em: 14 abr. 2024.

⁵⁷² ZAGANELLI, Margareth Vetis; MAZIERO, Simone Guerra. Fake news e eleições no Brasil - os riscos para a democracia. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 164-175, jan./jun. 2021.

⁵⁷³ MOROZOV, Evgeny. **Big tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018, p. 11.

⁵⁷⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 276.

Consequentemente, a cidadania passa por um alargamento: cidadãos e cidadãs têm de participar das esferas de criação e colaboratividade digitais enquanto condição primordial para a construção de tecnologias que deem conta das responsabilidades e desafios que são impostos ao Estado, notadamente à Administração Pública.

Ora, se a cidadania pode ser entendida como condição que expressa direitos e deveres⁵⁷⁵, passa a ser um direito de cidadãos e cidadãs a participação nos espaços colaborativos públicos de desenvolvimento tecnológico. Nesse ponto, rejeita-se, inicialmente a denominação “usuário” empregada pela Lei nº 14.129/2021 (LGD), pois o termo parece querer negar, numa lógica não democrática, o status de cidadão/cidadã que é conferido para todos aqueles/aquelas que utilizam os serviços públicos. Por conseguinte, cidadãos e cidadãs não podem ser vistos apenas como “um número suficiente de identificação” (art. 28, LGD), como mais um CPF, ou um domicílio eletrônico (art. 42, LGD) – isso validaria a ideia de universalidade e eliminaria o pluralismo.

Toda a capacidade de criação e colaboratividade de cidadãos e cidadãs deve ser exercida no âmbito dos espaços próprios, que segundo a Lei do Governo Digital são os laboratórios de inovação (art. 44):

Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da Administração Pública.⁵⁷⁶

Para Caio Lima, os laboratórios de inovação (iLabs) representam, no contexto digital, verdadeiras estruturas públicas que buscam promover métodos e soluções inovadoras para a gestão, de forma que a Administração possa utilizar os instrumentos criados nos iLabs para dar agilidade para suas políticas públicas. Lima reforça, igualmente, que a capacidade de inovação dos iLabs decorre do

⁵⁷⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

⁵⁷⁶ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 01.

experimentalismo que se volta para a percepção discursiva de diversos atores interessados no agendamento público.⁵⁷⁷

Com mesma posição, Leilane de Oliveira e Jonilto Sousa observam que há uma tendência mundial na utilização dos laboratórios de inovação no setor público, “com adoção de métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas, e surgem como estratégia para aumentar a capacidade de inovação no governo”⁵⁷⁸. Hironobu Sano observa, por essa conjuntura, que os iLabs tendem a dar maior abertura para a participação social como maneira de enfrentar problemas públicos, pois busca – pela sua permeabilidade – captar a inovação disponível na sociedade.⁵⁷⁹

Ao mapear os iLabs no Brasil, Sano detecta que existem diversas iniciativas governamentais, porém essas iniciativas concentram-se no âmbito do Poder Executivo federal: a” maior parte dos laboratórios de inovação identificados faz parte do Poder Executivo, que concentra mais da metade das iniciativas (51%), com clara predominância, em termos quantitativos, do Executivo federal”⁵⁸⁰.

Os laboratórios de inovação correspondem aos espaços de co-criação na racionalidade da democracia digital, sendo a cidadania digital (como concepção ampliada) indispensável para a formação de iniciativas tecnológicas que possam auxiliar a Administração Pública em suas funções. Nesses locais, a cidadania digital tem de ser privilegiada como forma de levar cidadãos e cidadãs a protagonizarem as decisões coletivas pela adoção ou não de determinadas soluções digitais, considerando as diferenças e condições de acesso aos serviços públicos.

Nessa toada, o art. 45 da LGD define como diretrizes dos laboratórios públicos de inovação a colaboração interinstitucional e com a sociedade (I), promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres (II), foco na sociedade e no cidadão (IV), fomento à participação social e à transparência pública (V), por exemplo. Todas

⁵⁷⁷ LIMA, Caio Monteiro Mota. **O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988**. 2024. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024, p. 93-95.

⁵⁷⁸ OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida de; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113>. Acesso em: 18 maio. 2024, p. 341.

⁵⁷⁹ SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Cadernos ENAP, 2020, p. 15.

⁵⁸⁰ SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público**: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Cadernos ENAP, 2020, p. 21.

essas diretrizes reforçam a caracterização dos laboratórios como a nova esfera pública da Administração digital.

Jacques Chevallier determina que a participação é uma condição indispensável na democratização da ação administrativa, em que pese a necessária cautela incidente sobre a operacionalização do procedimento. Considera, ainda, a participação como medida satisfatória na superação do modelo burocrático, inspirado em Weber, que se revelou disfuncional: rígido, ineficaz e fechado⁵⁸¹, portanto, na participação há “novo estilo de relações, fundado sobre o diálogo e a procura do consenso, mais que sobre a autoridade”⁵⁸². Alijar a participação social consistirá em negar a cidadania e autoridade dos cidadãos no contexto digital, razão pela qual é intransponível a elucubração das condições práticas para esse enfoque.

5.2 POLÍTICA PÚBLICA PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS: MODERAÇÃO CONSTITUCIONAL ACERCA DAS OPÇÕES COLETIVAS MEDIADAS POR TECNOLOGIA

A esfera pública como espaço de deliberação coletiva e legitimação das normas jurídicas – e conseqüentemente da ação administrativa – ganha nova cor com o desenvolvimento tecnológico. É dizer que os processos de construção coletiva das direções políticas do Estado e da Administração Pública são ampliados para o mundo digital, com forte mediação pelas tecnologias de informação e comunicação.

Para Janriê Rodrigues Reck a esfera pública deve ser compreendida como o local em que se desenvolvem as opiniões sobre políticas públicas. Segundo o autor, é indispensável diversas garantias para a consolidação de discursos livres. Pondera, igualmente, que “essas garantias já estão presentes no ordenamento jurídico brasileiro em algum grau e se constituem em garantias de liberdade, verdade e segurança comunicativas”⁵⁸³.

Nessa senda, há de se reconhecer que a estrutura constitucional brasileira não considerou inicialmente a perspectiva digital, nem o poderia fazer dado que o direito não se antecipa a tudo, mas deixou margem interpretativa que permite

⁵⁸¹ CHEVALLIER, Jacques. Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française. In: **La participation dans l'administration française**. Paris: PUF, 1975, p. 05. Disponível em: <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/5/chevallier.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁵⁸² CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 161.

⁵⁸³ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 90-91.

adaptações necessárias para o novo contexto e em muito abriu institucionalmente a Administração Pública. Janriê Reck, na mesma orientação, afirma que “a Constituição de 1988, sabe-se, não estava preparada para o espaço democrático digital, de modo que é necessário um grau de adaptação”⁵⁸⁴.

Agora, reconhece-se que como a esfera pública – na perspectiva procedimental e deliberativa – gerou diversos questionamentos, particularmente para qualificar procedimentos e conteúdo das decisões coletivas, na dimensão digital o que deve ser questionado são justamente as condições de co-criação e colaboratividade, considerando a transformação digital da Administração Pública federal e a imprescindibilidade de que cidadãos e cidadãs de fato estejam inseridos no âmbito criativo das soluções digitais para as funções administrativas, para os serviços públicos.

Debater a transformação digital e o desenvolvimento de uma esfera pública democrática envolve considerar as seguintes problemáticas: capacidade de ação digital pelos cidadãos/cidadãs, acesso a dispositivos tecnológicos e internet e linguagem simples (compreensível).

De acordo com o Índice de Internet Inclusiva 2022, publicado pela revista *The Economist* anualmente desde 2017, o Brasil tem avançado em termos de estrutura e disponibilização de conteúdos digitais localmente, sendo hoje o segundo país mais bem avaliado na América Latina, porém, apesar de ocupar a 23ª posição do ranking, há considerável deficiência em termos de iliteracia digital – que pode ser compreendida como a ausência de aptidão digital⁵⁸⁵: “ainda há uma margem considerável para melhorias em *readiness*, especialmente em relação aos indicadores que medem a alfabetização digital e o ambiente para políticas”⁵⁸⁶. O Brasil ocupa a sexagésima posição no quesito literacia e trigésima oitava no quesito políticas.⁵⁸⁷

⁵⁸⁴ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 91.

⁵⁸⁵ ADDOR, Nicolas; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. Possíveis soluções para a iliteracia digital em plataformas de participação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, v. 10, n. 2, p. 685–711, 2022. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1067>. Acesso em: 22 abr. 2024, p. 687.

⁵⁸⁶ THE ECONOMIST. **The Inclusive Internet Index 2022**. Disponível em: <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/readiness?country=Brazil>. Acesso em: 15 abr. 2024, p. 01.

⁵⁸⁷ THE ECONOMIST. **The Inclusive Internet Index 2022**. Disponível em: <https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/readiness?country=Brazil>. Acesso em: 15 abr. 2024, p. 01.

Contraditoriamente, ainda que isto não seja necessariamente negativo, o número de acesso à internet no país cresceu expressivamente em 2023. Segundo a pesquisa TIC Domicílios 2023 84% da população brasileira tem acesso à internet, um crescimento de 3% em relação ao ano de 2022. Todavia, é de se considerar brasileiros e brasileiras que fazem parte dos 16% que ainda não acessam à internet e, assim, não podem ter acesso aos serviços públicos digitais.⁵⁸⁸

Na mesma pesquisa, o Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR identificou que diversos obstáculos podem ser identificados quando se trata do acesso aos serviços públicos digitais. Sobre o governo eletrônico⁵⁸⁹ a investigação constatou que 53,9% da população não utiliza serviços digitais porque “utilizar a internet para contatar o Governo é complicado”. 21,7% dos entrevistados disseram que os serviços digitais estavam disponíveis, mas não era possível completar as solicitações. 53,8% apontaram que não realiza pedidos de serviços digitais porque se preocupa com a segurança e a proteção de dados pessoais. Na maioria dos casos o contato presencial foi a opção mais preferida (72,4%).⁵⁹⁰

Pelas pesquisas expostas, é notório que há uma tríade de problemas que devem ser enfrentados pela Administração Pública para que haja uma transformação digital sustentável e, então, adequada. Essa situação revela que os problemas da iliteracia digital, a falta de acesso de uma parcela da sociedade aos dispositivos tecnológicos e internet e, também, as complicações de acesso aos serviços digitais integram um problema qualificadamente público: uma situação de fato que não condiz com aquilo que deveria ser a realidade pública.

Dessarte, essa trinca de problemas observados na realidade brasileira deve ser enfrentada enquanto problemática de caráter societal⁵⁹¹, que afeta a coletividade e as condições de transformação digital do país. Muito embora isso não seja uma responsabilidade exclusiva do Estado e da Administração Pública, por diversas questões, entende-se que a ação administrativa deve encarar esse status inicial como

⁵⁸⁸ CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**. São Paulo: NIC.Br, 2023. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

⁵⁸⁹ O CETIC.BR utiliza na pesquisa o termo governo eletrônico, mas já se registrou nesta pesquisa, em item anterior, que o mais apropriado é o emprego da expressão governo digital, considerando o foco nos cidadãos e cidadãs.

⁵⁹⁰ CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**: portal de dados. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Usu%C3%A1rios. Acesso em: 15 abr. 2024.

⁵⁹¹ Joseph Gusfield entende que o caráter societal dos problemas é um dos autorizadores para a sua qualificação como problema público. Sobre o tema, conferir: GUSFIELD, Joseph R. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order**. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

passível de alteração e buscar soluções para aperfeiçoar a transformação digital pública e minimizar externalidades negativas resultantes desse processo específico. Tem de ser “tomado em mão por uma instância publicamente reconhecida como sendo capaz de o resolver”⁵⁹².

Esse problema demanda, por consequência, políticas públicas que tenham a finalidade de estimular a participação cidadã nos espaços digitais de construção de soluções digitais: necessário que a Administração Pública considere essa perspectiva se quiser considerar uma transformação digital efetiva e plena, não transferindo para o ambiente digital problemas que tradicionalmente já fragilizam os serviços públicos.

Considerando a teoria de Janriê Rodrigues Reck, tem-se desse modo a formação de agenda para políticas públicas. Para o autor, o agendamento no sistema de políticas públicas equivale “tanto a identificação de problemas públicos como sua emergência na agenda e as propostas de formulação para a resolução do problema”⁵⁹³. Em sentido semelhante, Caio Lima⁵⁹⁴ reforça que o agendamento está ligado à identificação de problemas que interessam para a agenda governamental.

Nesse caminho, considera-se a iliteracia digital, as necessidades de acesso e linguagem simples/compreensível como problemas relevante na disponibilização de serviços públicos pela Administração, devendo esta enfrentá-los na dimensão das políticas públicas.

Acerca do entendimento sobre políticas públicas, relevante tomar em conta a definição de Maria Paula Dallari Bucci, para quem as políticas públicas correspondem a programas de ação governamental fitando coordenar os instrumentos que são disponíveis ao Estado para “a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”⁵⁹⁵.

Nesse cenário, Caroline Bitencourt e Janriê Reck, facilitando uma análise do referido instituto, propõem conectar a política pública ao direito fundamental: “a política

⁵⁹² LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Antropológicas**, Porto, n. 04, p. 113-130, 2000. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/923/725>. Acesso em: 15 abr. 2024, p. 116.

⁵⁹³ RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 28.

⁵⁹⁴ LIMA, Caio Monteiro Mota. **O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988**. 2024. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024, p. 56.

⁵⁹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006, p, 241.

pública torna-se mais visível quando conectada a seu nível de generalidade com o direito fundamental⁵⁹⁶. O objetivo, por esse sentido, é evitar a fragmentação das políticas públicas e aumentar a capacidade descritiva na abordagem.⁵⁹⁷

É possível contemplar os problemas públicos indicados anteriormente como justificadores de uma política pública nacional que está vinculada, em termos de generalização, ao direito fundamental ao serviço público adequado. Ainda que não haja no texto constitucional previsão expressa de tal direito, a doutrina administrativista⁵⁹⁸ já tem reconhecido sua existência de forma implícita no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com Daniel Hachem os serviços públicos são materialmente fundamentais porque estão previstos no art. 6º da Constituição, constituem posição jurídica para os cidadãos, são reconhecidos no plano internacional (Protocolo de San Salvador, por exemplo) e são manifestações diretas da dignidade humana e da cidadania.⁵⁹⁹ Nessa questão, Adriana Schier entende que “o direito ao serviço público e o direito ao seu regime jurídico específico – universalidade, modicidade e continuidade – apresentam natureza de direitos fundamentais”⁶⁰⁰.

A prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção do emprego e a guarda dos cidadãos vulnerabilizados não pode estar condicionada a um modelo de prestação digital de serviços que não tem compromisso com a acesso universal e a igualdade, pois se assim for estará em descompasso com a Constituição de 1988 e os compromissos por ela assumidos, aprofundando as desigualdades

⁵⁹⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 27.

⁵⁹⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 27.

⁵⁹⁸ Conferir: SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016; ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009; HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014; SOUSA, Thanderson Pereira de Sousa. Serviço público adequado enquanto direito fundamental e atuação dos Tribunais de Contas. In: MARIANO, Cynara; PEREIRA, Fabrícia; MAIA, Isabelly C. Augusto. **Temas de direito administrativo e fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁵⁹⁹ HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 132-133.

⁶⁰⁰ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público**: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social. Curitiba: Íthala, 2016, p. 209.

socioeconômicas.⁶⁰¹ Daí a necessidade de estabelecimento de políticas públicas para a transformação digital da Administração Pública, para a disponibilização de serviços públicos digitais.

Irene Nohara pontua que “o mesmo movimento que serviu ao progresso civilizacional e tecnológico, promoveu condições para a disseminação da barbárie”.⁶⁰² Portanto, não é possível tolerar que a digitalização da desigualdade mine a missão socializante e solidária que possui os serviços públicos – inclusive já padecedores “pela fragmentação e pelo tratamento dado pelos novos textos normativos”.⁶⁰³ É instantâneo a promoção da cidadania digital e o progresso tecnológico universal e inclusivo pela ação pública coordenadora e promotora de políticas públicas específicas.

A Administração Pública deve construir um sistema de políticas públicas claro e possível para o avanço da transformação digital universal e inclusiva, até mesmo para fazer frente aos compromissos assumidos na Agenda Digital para a América Latina e o Caribe até 2024 (eLAC 2024). Uma agenda adequada tem que considerar o regramento constitucional e partir da preservação da dignidade humana na condição de moderadores para o futuro, tendo as políticas públicas enquanto estratégias constitucionais. São as políticas públicas verdadeiros instrumentos de ação coletiva do Estado e da Administração (como aparato) “vinculadas ao desenvolvimento adequado, correspondendo aquele que alberga a proteção dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, seus objetivos e os diversos direitos”⁶⁰⁴.

Especialmente quanto às fases de elaboração das políticas públicas, consideram-se os problemas apontados como suficientes para o agendamento, que exige a formulação de opções disponíveis para o enfrentamento do respectivo problema público. Diante disso, buscar-se-á, em diante, considerar teoricamente a

⁶⁰¹ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶⁰² NOHARA, Irene. Terapêutica do serviço público na pós-modernidade. In: MARIANO, Cynara; COELHO, Fabrícia; MAIA, Isabelly. (Organizadoras). **Temas de Direito Administrativo e fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 147.

⁶⁰³ NOHARA, Irene. Terapêutica do serviço público na pós-modernidade. In: MARIANO, Cynara; COELHO, Fabrícia; MAIA, Isabelly. (Organizadoras). **Temas de Direito Administrativo e fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 153.

⁶⁰⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas públicas e responsividade: um caminho civilizatório em átimos de crise. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **O direito administrativo do pós-crise**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 309.

iliteracia, o acesso tecnológico e a linguagem simples como questões passíveis de serem enfrentadas mediante políticas públicas viabilizadoras do direito fundamental ao serviço público adequado.

Preliminarmente, considerável indicar que o enfrentamento dos problemas que surgem como obstáculos para a prestação de serviços públicos digitais é, antes de tudo, um meio de manter as diferenças que marcam a convivência democrática, com alinhamento à característica agonística que Chantal Mouffe propõe, de forma a eliminar o ideal hegemônico que a democracia, particularmente na prestação de serviços públicos, depende de “de perfeitas harmonia ou transparência”⁶⁰⁵, é justamente a possibilidade de participação na co-criação e colaboração de soluções digitais que contribuirá para a democratização da própria democracia e aperfeiçoamento do serviço público. Além disso, um sistema de políticas públicas singular é condição para a evolução – em sinergia com a Constituição – do instituto dos serviços públicos, máxime a indispensabilidade desses serviços para a coletividade, porém é claro que a estruturação das referidas públicas não deve ser entendida como “eterna”, pelo contrário, essa sistematização tem de ser considerada até um ponto de transformação digital em que haja a percepção de acesso universal e sustentável aos serviços públicos.

Os serviços públicos devem considerar, essencialmente, as necessidades coletivas, inclusive em suas diferenças. Não é razoável defender que nos serviços públicos digitais a sua socialidade seja convertida, utilizando as palavras de Caetano Veloso, em um “um denso algoritmo que vende venda a vendedores reais”⁶⁰⁶. Não é de se realizar uma espécie de *bokanovskização*⁶⁰⁷ dos serviços públicos no meio digital, pois isso afetaria a o compromisso constitucional estabelecido em 1988.

Iliteracia digital é a incapacidade ou, em outros termos, a inaptidão para a experiência pessoal com recursos tecnológicos conectados, como celulares, computadores, hardwares e softwares de modo geral, que afeta o acesso a produtos e serviços que são disponibilizados por mediação digital, implicando na impossibilidade de inclusão dos indivíduos nesse contexto, com o destaque para o

⁶⁰⁵ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005, p. 19.

⁶⁰⁶ VELOSO, Caetano. **Anjos tronchos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 2020, p. 01.

⁶⁰⁷ Na obra de Huxley o processo de bokanovskização “consiste essencialmente numa série de interrupções do desenvolvimento [...] O processo Bokanovsky é um dos principais instrumentos de estabilidade social”. HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Tradução de Lino Serrano. 22. ed. São Paulo: Biblioteca Azul/Globo, 2014, p. 22-23. *E-book*.

prejuízo em termos de compreensão de informações, comunicação, criação digital, segurança, privacidade e desenvolvimento de soluções tecnológicas.

No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), somente 53,2% das pessoas com 25 anos ou mais concluíram a educação básica obrigatória. O mapeamento do IBGE sobre educação constatou que 6% da população não tem instrução, 28% apenas o ensino fundamental incompleto. 7,8% têm o ensino fundamental completo. 5% têm o ensino médio incompleto.⁶⁰⁸ Já de acordo com a TIC Domicílios 2023 não mais que 51% dos brasileiros, no total, conseguiram anexar imagens, documentos ou vídeos em mensagens (e-mail/SMS), instalou programas de computar ou aplicativos de celular, criou programas ou aplicativos e/ou verificou se uma informação da internet era verdadeira.⁶⁰⁹

Pelas pesquisas, é de se compreender que existem dificuldades reais para a alfabetização digital, uma característica que é essencial à cidadania digital. Essa cidadania não pode ser avaliada apenas pelo acesso aos recursos tecnológicos (como constatado na TIC Domicílios 2023), mas também deve ser encarada de forma mais ampla, incluindo uma “alfabetização crítica geral sobre como a tecnologia molda a vida contemporânea”⁶¹⁰ e, conseqüentemente, os serviços públicos e acesso a eles.

A Administração Pública deve desenvolver instrumentos para a política pública de acesso aos seus serviços digitais, levando em conta a humanidade digital, adaptando com diversos esforços a cultura digital aos cidadãos e cidadãs.⁶¹¹ Ora, se a transformação digital é um processo que decorre de fatores externos à Administração, com a manipulação de tecnologia pelos mais variados *stakeholders*, isso deve ser enfrentado de forma dinâmica e “requer ajustes frequentes desses processos para garantir uma transformação sustentável dos governos”⁶¹².

Então, cabe à Administração delinear instrumentos para uma política pública não fragmentada de acesso aos serviços digitais com o enfrentamento da iliteracia

⁶⁰⁸ IBGE. **Conheça o Brasil – População: Educação**. 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶⁰⁹ CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: usuários de internet, por tipo de habilidade digital**. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Usu%C3%A1rios. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶¹⁰ SHEPHERD, Tamara; HENDERSON, Monica. Digital literacy in digital strategy. **Canadian Journal Of Communication**, Calgary, v. 44, n. 2, p. 51-56, 27 jun. 2019, p. 54, tradução livre.

⁶¹¹ DOUEIHI, Milad. Un humanisme numérique. **Communication & Langages**, Paris, v. 167, n. 1, p. 3-15, 1 mar. 2011, p. 04.

⁶¹² IBRAHIM, Adil K; BENABDELHADI, Abdelhay. La transformation digitale de l’administration publique: revue de littérature systématique. **International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management & Economics**, Rabat, vol 02, n. 05, p. 579-591, 2021, p. 584, tradução livre.

digital, tendo seus fundamentos inclusive na Lei do Governo Digital (LGD). São identificados, na LGD, autorizadores normativos infraconstitucionais para tanto: o art. 3º, XX, que determina como diretriz a inclusão digital da população; e o art. 4º, II, com a noção de autosserviço – em que o cidadão/cidadã pode acessar os serviços digitais sem mediação humana (observada a cláusula de preferência do art. 14, § único).

Acerca do acesso aos aparelhos de tecnologia da informação e comunicação e à internet, a TIC 2023 constatou que 94% dos domicílios brasileiros têm algum recurso, destacando-se os aparelhos telefônicos, que são disponíveis em todos os domicílios.⁶¹³ Com relação ao acesso à internet há uma certa disparidade, vez que a pesquisa identificou que 84% dos domicílios possuem internet – ou seja, mesmo com o alto nível de acesso aos aparelhos, 16% dos domicílios brasileiros não têm conectividade⁶¹⁴, o que dificulta o acesso aos serviços públicos digitais.

Mesmo que os números de acessos aos aparelhos de TICs e internet tenham melhorado no país no último ano, permanece a necessidade de promoção de acesso, mesmo que temporariamente, para alcançar-se a transformação digital adequada e sustentável. Os fundamentos para a criação de instrumentos para isso podem ser encontrados na LGD, com destaque para os artigos 3º, X, que determina a universalização do acesso aos serviços públicos, com o autosserviço; e o art. 50, que fixa: “o acesso e a conexão para o uso de serviços públicos poderão ser garantidos total ou parcialmente pelo governo, com o objetivo de promover o acesso universal à prestação digital dos serviços públicos e a redução de custos aos usuários”⁶¹⁵.

O impasse na criação de instrumentos de políticas públicas no segmento de impulsionamento do acesso aos aparelhos TICs/internet reside, de maneira essencial, na consolidação de um padrão de financiamento público baseado na austeridade fiscal e no argumento de necessidade de controle das contas públicas. As políticas públicas já vinham sofrendo, no Brasil, complicações decorrentes do fenômeno de “austerização” do orçamento público, mormente com relação às despesas primárias

⁶¹³ CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**: domicílios que possuem equipamentos TIC. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Domic%C3%ADlios. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶¹⁴ CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**: domicílios com acesso à internet. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Domic%C3%ADlios. Acesso em: 16 abr. 2024.

⁶¹⁵ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 01.

do Estado, que correspondem aos investimentos correntes em serviços públicos, por exemplo. A partir de 2016, com a Emenda Constitucional nº 95, conhecida como emenda do teto dos gastos, esse cenário agravou-se, limitando os investimentos primários do Estado e, portanto, da Administração Pública.

De maneira adicional, outra questão que afeta o financiamento de instrumentos públicos de acesso a recursos tecnológicos e internet é a aparente contradição entre a redução de despesas com a adoção de tecnológicas para serviços públicos digitais, por um lado, e o aumento de investimentos públicos no desenvolvimento do acesso para cidadãos e cidadãs, por outro.

Na verdade, é de se desconstruir esse tipo de paradoxo à medida em que se consideram os custos das transformações públicas e da disponibilização de serviços por meio de Plataformas de Governo Digital. Ora, se há recursos para contratação de empresas privadas para o desenvolvimento de soluções tecnológicas para o setor público, por que não deve existir investimentos para elevação das condições de acesso dos cidadãos e cidadãs, que são o primeiro alvo da Administração Pública? O Estado não deve ser visto como empreendedor apenas para o setor privado.

O Estado já realiza, historicamente, investimento em empresas de desenvolvimento tecnológico, basta conferir a obra de Mariana Mazzucato. Para a autora, construiu-se a ideia de risco socializado e recompensas privatizadas, “qual é o futuro desse sistema?”⁶¹⁶ – questiona. É de se reconhecer que as empresas de tecnologia devem dar retorno significativo ao Estado pelos investimentos tão arriscados. Esse pensamento permite, similarmente, admitir que a Administração Pública tem de correr os riscos do investimento orçamentário em tecnologia para a cidadania. O Estado deve fazer-se presente nos espaços fragmentados causados pela ausência e desequilíbrio em matéria de novas tecnologias e acesso à internet. Nesse caso, a presença estatal apoia-se na relevância que a Constituição fornece aos direitos fundamentais⁶¹⁷ e, conseqüentemente, aos serviços públicos – agora em outra configuração.

⁶¹⁶ MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014, p. 296. *E-book*.

⁶¹⁷ CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BRAVO, Álvaro Sanchez. Administración Pública, agentes públicos y planeación social: reforzando las perspectivas éticas del derecho administrativo para el desafío pandémico. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 42, n. 87, p. 1-22, 18 ago. 2021.

Por derradeiro, a linguagem simples deve ser considerada como outro ponto para a elaboração de instrumentos de política pública para os serviços digitais, com vistas a evitar o burocratês⁶¹⁸, entendido como “a linguagem burocrática, herdeira da linguagem jurídica, [que] contraria as boas práticas de compreensibilidade”⁶¹⁹ e pode constituir um impeditivo no acesso à Administração Pública digital e aos serviços por ela disponibilizados.

Heloisa Fischer, Claudia Mont’Alvão e Erica Rodrigues ao considerarem o autosserviço, que é uma característica e preferencialidade dos serviços públicos digitais no marco da LGD, “a possibilidade de esclarecer dúvidas por meio de interações humanas é totalmente eliminada”⁶²⁰, por isso mesmo há a necessidade “de escrever informações e instruções sobre e-serviços de modo a minimizar as dúvidas”⁶²¹.

Dessarte, encontra-se indicadores jurídicos na LGD para a elaboração de um instrumento de política pública que oriente a construção de uma linguagem simples e facilitadora de acesso aos serviços digitais no art. 3º, VII, que determina o emprego de linguagem clara e compreensível para os cidadãos e cidadãs; XI, com a eliminação de formalidades; e XIX, na acessibilidade de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.⁶²²

⁶¹⁸ O dicionário Houaiss define burocratês: “linguagem pejada de tecnicidades do jargão dos burocratas; terminologia só compreensível a burocratas”. HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª. edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

⁶¹⁹ PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da Linguagem Simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico: o caso de um benefício do INSS**. Rio de Janeiro, 2021. 263p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, p. 56.

⁶²⁰ FISCHER, Heloisa; MONT’ALVÃO, Claudia; RODRIGUES, Erica. **Fator facilitador ou barreira para cidadãos acessarem e-serviços: o papel do texto em governo eletrônico**. In: 17º ERGODESIGN – Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano Tecnológica: Produto, Informações Ambientes Construídos e Transporte, 17º., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2019. p. 1-16, p. 05.

⁶²¹ FISCHER, Heloisa; MONT’ALVÃO, Claudia; RODRIGUES, Erica. **Fator facilitador ou barreira para cidadãos acessarem e-serviços: o papel do texto em governo eletrônico**. In: 17º ERGODESIGN – Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano Tecnológica: Produto, Informações Ambientes Construídos e Transporte, 17º., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2019. p. 1-16, p. 05.

⁶²² BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 01.

Com isso, a redação dos textos no âmbito da Administração Pública digital tem de considerar as necessidades dos cidadãos e cidadãs,⁶²³ conformar a usabilidade para a perspectiva do usuário, de modo mais simples possível, eliminando a dubiedade informativa e facilitando o acesso aos serviços digitais, tomando em conta, portando, o foco no cidadão – caractere do estágio digital, o objetivo de acesso aos serviços digitais e “empatizar” em diversos níveis, uma vez que há uma heterogeneidade ampla na coletividade brasileira.

Observada a construção teórica feita neste item, entende-se que no âmbito da Lei do Governo Digital (LGD) houve positiva previsão de instrumentos para a transformação digital, mas infelizmente a LGD não estruturou uma política pública de acesso aos serviços digitais com alinhamento de instrumentos – o que acaba minando essa transformação, levando a Administração a desconsiderar a dimensão de cidadania digital.

5.3 GOVERNANÇA PÚBLICA DIGITAL: REALINHAMENTO DOS PADRÕES ADMINISTRATIVOS PARA BOAS PRÁTICAS NOS SERVIÇOS PÚBLICOS?

A noção de governança pública tem nascedouro no setor privado, que buscava reorganizar o capital empresarial a partir do alinhamento entre decisões e resultados empresariais, fazendo com que acionistas de fato tivessem o controle da corporação e evitassem práticas corruptivas. O Banco Mundial teve importante papel na difusão da ideia de governança e adotou a ideia de “boa governança” na sua estrutura institucional.⁶²⁴

Consequentemente, a governança passou a ser incorporada ao setor público com vistas, em tese, a aprimorar a gestão e melhorar os resultados apresentados aos cidadãos. Irene Nohara descreve que a atenção com a governança se manifestou no Brasil com a reforma administrativa de 90, “sendo resultante dela a positivação da eficiência no rol dos princípios jurídico-constitucionais da Administração Pública”⁶²⁵.

⁶²³ FISCHER, Heloisa; MONT'ALVÃO, Claudia; RODRIGUES, Erica. **Fator facilitador ou barreira para cidadãos acessarem e-serviços**: o papel do texto em governo eletrônico. In: 17° ERGODESIGN – Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano Tecnológica: Produto, Informações Ambientes Construídos e Transporte, 17º., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2019. p. 1-16, p. 12.

⁶²⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Organizadores). **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 12.

⁶²⁵ NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no Direito Administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de

Paulatinamente o instituto foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro com a integração de instrumentos de integridade e *compliance*: publicação da ISO 31000 (padrão de riscos); lei anticorrupção – Lei nº 12.846/2013, decreto de regulamentação do *compliance* – Decreto nº 8.420/2015; disponibilização da Instrução Normativa MP/CGU nº 01/2016 – disciplinando o controle interno, gestão de riscos e governança; e a Lei nº 13.303/2016, lei das estatais, com normas de governança, controle e fiscalização.⁶²⁶

Para Irene Nohara, o fechamento desse “ciclo de preocupações” ocorreu com o Decreto nº 9.203, de 2017, que dispõe acerca da política de governança pública federal. Este decreto “marca a intensificação de um movimento que articula a governança pública com o direito administrativo, pois a ideia é que haja diretrizes que se voltem ao desempenho da função administrativa em âmbito federal”⁶²⁷.

O Decreto nº 9.203/2017 define governança pública enquanto sistema ferramental para liderança, estratégia e controle de gestão, direcionando políticas públicas e serviços relevantes do ponto de vista social. Assim, consagrou-se na esfera pública, em contraposição à governança corporativa, um padrão relacionado “às formas que orientam a gestão para ações e políticas públicas que propiciem a inteireza de atendimento ao cidadão e salvaguardem o interesse público”⁶²⁸.

Para a conjuntura pública, o Decreto previu como instrumentos de governança, em seu art. 5º, a liderança (práticas humanas/comportamentais em cargos principais para a boa governança), a estratégia (indicação de diretrizes, objetivos, planos, ações e critérios de priorização/alinhamento entre organizações e interessados) e o controle (procedimentos para mitigação de riscos). O art. 6º, a seu turno, prescreveu que a alta administração deve implementar e manter os mecanismos, instâncias e práticas de governança, incluindo minimamente as formas

(Coordenadores). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 401.

⁶²⁶ NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no Direito Administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coordenadores). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 401-402.

⁶²⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no Direito Administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coordenadores). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 402.

⁶²⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Organizadores). **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 13.

de acompanhamento dos resultados, as soluções de melhoria no desempenho das organizações e os instrumentos de promoção da decisão fundada em evidências.⁶²⁹

Mas é interessante destacar que nem a ISO 31000, originada a partir de consulta à Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE), nem o Decreto nº 9.203/2017, fizeram previsão de instrumentalização da governança para a gestão digital, mesmo havendo as recomendações da OCDE desde 2014, expressando preocupação com o emprego da tecnologia não somente como forma de incrementar a ação estatal, mas de moldar os resultados da governança pública.⁶³⁰

Igualmente, entende-se que a Política de Governança da Administração federal faz uma confusão entre nova gestão pública e governança pública. Se na primeira há um foco no padrão gerencial e o cidadão é um cliente, na segunda a perspectiva pública valoriza a relação democrática entre Administração e sociedade, entretanto o Decreto não destaca essa característica.

Dessarte, a política de governança pública federal constrói uma definição conceitual e indicação dos mecanismos a serem utilizados de forma que tal fixação esteja mais afinada com o estilo new public management, contrariando a racionalidade de democratização e dinamicidade que deveria perpetrar-se na ideia central da governança para a Administração Pública.⁶³¹

Gustavo Justino de Oliveira e Cristiane Schwanka descrevem governança como uma espécie de alternativa a um modelo de governo baseado em hierarquia, resultando na construção de governos eficazes, com atuação maximizada e garantia da proteção de normas e valores da democracia.⁶³² Sobre governança é indispensável notar que sistemas mais fechados e excludentes tendem a concentrar a discussão de questões relevantes fora da capacidade popular, caminho para a captura do poder

⁶²⁹ BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

⁶³⁰ OECD. **Public governance and territorial development directorate: recommendation of the council on digital government strategies.** 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024, p. 02.

⁶³¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Organizadores). **Direito administrativo em transformação.** Florianópolis: Habitus, 2020, p. 14.

⁶³² OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32 p. 31-50, abr./jun, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/504/488>. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 35-36.

político.⁶³³ É somente pela via da participação que se pode legitimar e controlar as opções públicas.⁶³⁴

Adentrando no aspecto digital, o Decreto nº 10.332, ao definir a Estratégia de Governo Digital da Administração federal, instituiu o Comitê de Governança Digital, mas desse espaço excluiu a participação social. Ademais, registrou na Estratégia propriamente dita, prevista no anexo, diversas menções à participação social na formulação de políticas públicas, transparência etc. Todavia, não deu instrumentos de participação social na Governança Digital.

Mesmo que não se possa considerar a possibilidade de o cidadão/cidadã coordenar os instrumentos de governança, é preciso reconhecer que a Administração Pública, pelo seu Comitê respectivo, deveria pelo menos estar preocupada com a compreensão coletiva das modificações digitais na prestação de serviços públicos e habilitada para dar *feedbacks* satisfatórios à comunidade. Não se encontra uma lógica minimamente democrática em estabelecer um modelo de governança pública digital que sequer abre o alto escalão da Administração à opinião pública.

Na Política Nacional de Inovação, prevista pelo Decreto nº 10.534/2020, não foi diferente. Em que pese o positivo salto na regulamentação da política de inovação para a Administração federal, inclusive por ela coordenada, a governança foi concebida apenas na Câmara de Inovação, órgão criado no art. 9º do decreto citado, com função deliberativa para estruturar, orientar e operacionalizar os instrumentos e processos da Política Nacional de Inovação. A estrutura da Câmara sequer conta com integrantes da sociedade civil.

A Lei nº 14.129, de 2021, ao regular o Governo Digital, não foi muito além dos decretos já trabalhados. Mesmo que se considerem os méritos da LGD, em termos de governança pública digital ela nem mesmo definiu juridicamente a expressão, resignando-se a repetir, literalmente, no seu art. 48, o art. 6º do Decreto nº 9.203/2017, deixando a noção de governança pública digital vinculada ao conceito geral da política

⁶³³ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lúgia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José S. da Silva; NIEBUHR, Pedro Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Habitus Editora, 2020, p. 17.

⁶³⁴ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

federal.⁶³⁵ Não que essa vinculação seja algo negativo, mas seria adequado considerar a adaptação e instrumentalização da governança considerando a transformação digital da gestão administrativa federal.

Observa-se um comportamento normativo em termos de governança digital que desnatura o instituto, fenômeno que pode ser criticado com inspiração no pensamento de Emerson Gabardo, para quem o projeto de reforma gerencial-liberal adotou tendência de tratar a gestão pública com o termo governança, “substituindo-se a expressão comum ‘governo’ por um eufemismo que lhe pudesse extrair a conotação ‘autoritária’ que lhe seria tão característica”⁶³⁶. A logicidade da governança digital afasta-se da própria razão de governança, o que indica, em potencial, uma abertura para a captura tecnológica da gestão administrativa.

Por esse quadrante propõe-se, com base nas características da Administração Pública digital expostas neste trabalho e também na associação interpretativa sistemática e teleológica da Constituição de 1988 e da LGD, a governança pública digital enquanto o manejo de tecnologias da informação e comunicação na Administração, com o escopo de aperfeiçoar as iniciativas de disponibilização de informação e prestação de serviços, abrindo a gestão pública na sua liderança, estratégia e controle à participação social como estratégia nos procedimentos de tomada de decisão e maximização da responsividade de suas ações.

Urgente reverter a percepção da construção de um modelo de governança distante dos interessados – distante dos cidadãos e cidadãs, pois isso acentua o que Caroline Müller Bitencourt e Eduarda Simonetti Pase identificaram: “o reconhecimento de que a administração pública no Brasil, tem se pautado pela profunda indiferença em relação às aspirações e reais demandas da comunidade alcançadas por suas práticas oficiosas, gerida por corporações que se apoderam”⁶³⁷.

⁶³⁵ Para acompanhar uma crítica mais específica da Política federal de governança, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José S. da Silva; NIEBUHR, Pedro Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Habitus Editora, 2020.

⁶³⁶ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009, p. 102.

⁶³⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 01, p. 293-311, jan/abr., 2015, p. 305.

Propondo uma releitura, argumenta-se que a governança digital, no contexto de uma Administração democrática, deve ser compreendida para além de engrenagens descentralizadoras, de liderança, estratégia e controle unicamente. É a Governança instrumento de abertura da gestão, a buscar ciclos de *feedbacks* comunitários que dirijam a descentralização, liderança, estratégia e controle, almejando a promoção do desenvolvimento na ótica digital. Caso isso não se verifique, não é possível falar do instituto da governança realinhando a atividade administrativa a partir de boas práticas institucionais.

5.4 ADMINISTRAÇÃO ROBÔ: SOBRE A RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ÂMBITO DIGITAL

Sabe-se que a transformação digital impôs para a Administração Pública federal a automatização de muitas de suas atividades, incluída nessas os serviços públicos como uma das expressões máximas da ação estatal na persecução do interesse público, proteção e garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

Além de considerar-se a necessidade de uma política pública própria de apoio para a transformação tecnológica dos serviços públicos e a governança digital, inevitável meditar acerca da responsabilidade da Administração no cenário dos serviços públicos digitais, considerando a Lei do Governo Digital (LGD).

No que toca a responsabilidade administrativa do Estado, que envolve a respeito ao regime jurídico administrativo, o dever de transparência, a prestação de contas e a necessidade de revisão dos atos que estejam em contraposição com à legalidade (no sentido da juridicidade), a LGD é suficientemente clara.

No art. 3º, há diretriz de transparência para a prestação dos serviços públicos e monitoramento desses serviços em nível qualitativo. No inciso VI, a LGD impõe o dever de prestar contas à população sobre os serviços e recursos públicos. No IX, por sua vez, a Lei determina a integração da atuação dos órgãos e entidades que disponibilizam os serviços públicos para o controle. Adicionalmente, o art. 4º, ao definir conceitos essenciais na LGD, preceitua como transparência ativa a “disponibilização de dados pela administração pública independentemente de solicitações”⁶³⁸.

⁶³⁸ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em:

No que se refere ao direito de petição, entende-se que a associação entre a Constituição de 1988 e a LGD permitem a sustentação da possibilidade jurídica de solicitações administrativas que cidadãos e cidadãs julgarem necessárias e pertinentes. Mas de forma específica, a LGD previu um procedimento administrativo próprio para a abertura de dados da Administração Pública federal, com sua garantia no art. 30: “qualquer interessado poderá apresentar pedido de abertura de bases de dados da administração pública, que deverá conter os dados de contato do requerente e a especificação da base de dados requerida”⁶³⁹. Dos artigos 31 a 37 foram delineadas as regras específicas do referido procedimento administrativo, ficando as regras da Lei nº 9.784/1999 aceitas em caráter subsidiário (art. 37, LGD).⁶⁴⁰

Em outra dimensão, na LGD não consta uma norma clara sobre a responsabilidade civil extracontratual do Estado. Tendo isso em vista, realiza-se uma análise considerando a teoria geral da responsabilidade para, então, adaptá-la juridicamente a atuação digital da Administração na prestação de serviços públicos, pontuando as peculiaridades que devem ser reputadas.

Observa-se que a responsabilização civil do Estado passou por diversas transformações. Se, de início, constatou-se a regra de irresponsabilidade, não tendo o Estado nenhuma imputação por conta de danos causados a terceiros, em seguida pôde-se notar o movimento de responsabilização dos atos de gestão (alcançando somente dados que afetavam seus agentes), posteriormente no *Arrêt Blanco* – paradigma na teoria dos serviços públicos – foi conformada a responsabilidade estatal subjetiva, ou seja, quando houvesse prática do agente público com dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia) que causassem danos a terceiros.

Atualmente, é reconhecida a responsabilidade objetiva do Estado, pois “não mais se invoca o dolo ou culpa do agente [público], o mau funcionamento ou falha da

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 01.

⁶³⁹ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 14 abr. 2024, p. 01.

⁶⁴⁰ Informa-se que por questões de recorte, foi preferido não abordar o tema do processo administrativo de abertura de dados, dado que essa matéria demanda elaboração teórica e normativa extensa e dedica ao instituto do processo administrativo no Direito brasileiro, sendo suficiente a menção de tal previsão na Lei do Governo Digital.

Administração”⁶⁴¹. Odete Medauar ensina que o foco é, portanto, a demonstração do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o prejuízo provocado.⁶⁴²

Ao Estado cabe o dever de recompor os danos provocados, por ação ou omissão, a terceiros por conta da violação do regime jurídico aplicável. Constituem elementos da responsabilidade objetiva a (1) conduta estatal, que poderá ser uma ação ou omissão, lícita ou ilícita, que (2) provoque na esfera de direitos de terceiros (3) dano material ou moral que ensejem a reparação por parte do Estado.

A Constituição de 1988 adotou o padrão de responsabilidade objetiva no art. 37, § 6º⁶⁴³. Nesse sentido, Lucia Valle Figueiredo reconhece que “aos princípios do Estado de Direito deve corresponder necessariamente a obrigação de se responsabilizar o Estado por condutas que atinjam os administrados”⁶⁴⁴, portanto o que a Constituição efetivou foi a definição de responsabilização estatal como decorrência da estrutura jurídico-democrática, valorizando a esfera de direitos fundamentais de seus cidadãos e cidadãs e protegendo-a da ação lesiva do Estado.

Isso é perceptível sempre que se trata de uma conduta ilícita do Estado, mas também quando houver uma conduta lícita. Nesse olhar, Alexandre Santos de Aragão explica que “nos casos de responsabilidade do Estado por atos lícitos, não se trata propriamente de tornar indiferente a ilicitude, mas sim de deslocar o foco da sua análise do comportamento estatal para a esfera jurídica do direito do cidadão”⁶⁴⁵.

No plano infraconstitucional, o Código Civil preceitua acerca da responsabilidade em seu art. 43.⁶⁴⁶ O Código Civil não foi tão completo como a Constituição de 1988, pois deixou de fora as pessoas jurídicas de Direito Privado que

⁶⁴¹ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 366.

⁶⁴² MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 366.

⁶⁴³ “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”. BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2024, p. 01.

⁶⁴⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 206, p. 89–107, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46857>. Acesso em: 18 abr. 2024, p. 94.

⁶⁴⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 263–274, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45021>. Acesso em: 18 abr. 2024, p. 270.

⁶⁴⁶ “As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”. BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

prestam serviços públicos mediante concessão ou permissão, mas a questão pode ser sanada rapidamente com o auxílio do texto constitucional, sem dúvidas.⁶⁴⁷

O regramento do art. 37, § 6º da Constituição de 1988 elaborou duas situações para os casos de responsabilidade: (1) na relação entre a Administração Pública e seus delegatários com os terceiros que sofrerem danos, de forma objetiva, e (2) a possibilidade de regresso da Administração ou pessoa jurídica privada com relação ao seu agente, nos casos de dolo ou culpa.⁶⁴⁸

Promovendo atualização na aplicação das normas de direito público, a Lei nº 13.655, de 2018, introduziu nas Leis de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) o artigo 28 tratando sobre a responsabilidade pessoal do agente público: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”⁶⁴⁹.

O que a LINDB buscou foi, decerto, “reforçar o respeito e deferência à instância administrativa”⁶⁵⁰, dando mais liberdade aos agentes públicos, inclusive para inovar. Gustavo Binenbojm e André Cyrino asseveram que “era preciso cuidar do gestor que quer fazer uma boa administração a partir de abordagens inovadoras, mas tem medo de agir”⁶⁵¹. No entendimento de Juliana Bonacorsi de Palma e André Rosilho, o art. 28 da LINDB limitou a responsabilização pessoal dos agentes públicos, que constantemente encontram-se em posições decisórias complexas, mas isso não implicou retrocesso, pois “ele continua respondendo por seus atos de má-fé ou culpa grave, sem afastar as responsabilidades política, penal e por improbidade administrativa”⁶⁵².

⁶⁴⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 368.

⁶⁴⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018, p. 368.

⁶⁴⁹ BRASIL. Lei nº 16.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 19 abr. 2024, p. 01.

⁶⁵⁰ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da administração pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Organizador). **Direitos humanos e participação política**. 1. ed. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020, p. 135.

⁶⁵¹ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203–224, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 19 abr. 2024, p. 206.

⁶⁵² PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do direito ao erro do gestor público do art. 28 da nova LINDB. **Revista da CGU**, Brasília, vol. 13, n. 23, jan/jun, p. 45-54, 2021, p. 48.

O decreto nº 9.830/2019, regulando a LINDB no âmbito federal, fixou no seu art. 12 que o agente público só poderá ser responsabilizado por decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo (direto ou eventual) ou cometer erro grosseiro no desempenho de suas atribuições. Ainda, no tema do direito de regresso da Administração Pública, fixou que isso somente ocorrerá comprovados o dolo ou erro grosseiro, com respeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.⁶⁵³

O art. 28 da LINDB foi questionado no Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), proposta pela Rede Sustentabilidade. Na ADI nº 6421, de 2020, a Rede questionava a constitucionalidade do art. 28 por conta da restrição na responsabilização do agente público, além da constitucionalidade da Medida Provisória 966/2020⁶⁵⁴ e suspensão cautelar dos artigos 12 a 14 do Decreto nº 9.830/2019.

No julgamento da ADI nº 6421, o Supremo observou a importância das alterações na LINDB para o contexto administrativo. O ministro relator, Luís Roberto Barroso, afirmou que “as recentes alterações na LINDB foram saudadas por muitos como sendo um importante avanço institucional”⁶⁵⁵. No mérito, rejeitando os pedidos de reconhecimento de inconstitucionalidade, o STF entendeu que é de competência do legislador ordinário definir o conceito de culpa do art. 37, § 6º da Constituição de 1988, com observância da proporcionalidade e da vedação de proteção insuficiente. No mesmo bojo, indicou que estão incluídas no erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia “quando efetivamente graves”⁶⁵⁶.

A atualização provocada pela LINDB significa, efetivamente, um avanço positivo para a ação administrativa, particularmente quando se considera que a ação pública envolve, no ambiente digital, diversas escolhas estratégicas que podem ou não darem certo – na dependência de um experimentalismo em que os riscos, apesar de serem mapeados, podem extrapolar a matriz fixada de modo inicial.

⁶⁵³ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

⁶⁵⁴ Essa Medida Provisória tratava da responsabilidade dos agentes públicos em atos relacionados à pandemia de covid-19, mas perdeu seus efeitos por não ter sido votada pelo Congresso Nacional no tempo previsto no processo legislativo.

⁶⁵⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal.** 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366176909&ext=.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024, p. 14.

⁶⁵⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal.** 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366176909&ext=.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2024.

Com fundamento nas considerações elaboradas na teoria da responsabilidade, cabe, agora, realizar cogitações acerca da responsabilização da Administração Pública por atos administrativos, de modo especial da prestação de serviços públicos digitais.

De modo inaugural, cumpre observar que a análise de responsabilidade por serviços digitais parte da opção administrativa em automatizar a realização da função administrativa de serviços públicos, ou seja, depende de considerar que o agente público, seja ele responsável decisório ou mero realizador de tarefas internas burocráticas, está inserido em um contexto em que tais serviços passaram a ser prestados de maneira autônoma por emprego de internet das coisas, inteligência artificial, *chatbots* ou alguma tecnologia do gênero.

Na primeira linha de relação da responsabilidade, que compreende o vínculo entre a Administração Pública ou seus delegatários e o terceiro que teve sua esfera de direitos violada, gerando danos materiais/patrimoniais ou morais, entende-se que não há mudança significativa provocada pela automatização dos serviços públicos, pois de toda forma essa dimensão deve ser tomada no plano objetivo, bastando estar comprovada a ocorrência da ação ou omissão automatizada e o nexo de causalidade desta com os prejuízos acarretados ao terceiro.

Na segunda linha de relação, o elo entre a Administração Pública ou seus delegatários com seus agentes, existem implicações diferentes na teoria clássica da responsabilidade, que nesse caso é subjetiva, respondendo o agente somente na ocorrência de dolo ou erro grosseiro.

Por esse quadrante, importante considerar a amplitude da definição de agentes públicos nos termos da Lei de Improbidade Administrativa: agente público é o “agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função”⁶⁵⁷.

⁶⁵⁷ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 17 jun. 2024, p. 01.

Mas com a evolução e respectiva transformação digital da Administração, “a adoção de tecnologias digitais na gestão das organizações públicas”⁶⁵⁸ alargou esse rol, podendo nele serem incluídos os agentes públicos automatizados ou, para usar a expressão de Fábio Santos, os agentes públicos digitais.⁶⁵⁹ O autor concebe:

Daí se afirmar que uma ferramenta tecnológica que pratica atos administrativos de maneira autônoma e emprega inteligência artificial, deve ser tratada com uma subjetividade própria, com amplitude adequada, caracterizando-se como uma entidade de natureza sintética, integrante do feixe de institucionalidades que integram a organização da administração pública: um agente público digital.⁶⁶⁰

Fábio Santos pontua que os agentes automatizados possuem uma natureza sintética, razão pela qual a legislação e a doutrina não atribuíram tradicionalmente a característica de agente público, que inclusive não poderia ser feito por conta de a incapacidade de seres não naturais realizarem ações tipicamente humanas.⁶⁶¹ Em matéria de riscos, Santos identifica a possibilidade de ocorrência de três modalidades com os agentes públicos automatizados: riscos de operação, riscos de codificação e riscos de desenho.⁶⁶²

Em diante, esquadrinha-se a possibilidade de responsabilização subjetiva dos agentes públicos no prisma digital: nos casos em que agentes públicos, comissionados e empregados de concessionárias e permissionárias devam supervisionar os serviços públicos digitais, se o fizerem com a intenção de causar prejuízos a terceiros (dolo) ou o fizerem com erro grosseiro que implique em prejuízo na esfera de direitos de terceiros haverá a responsabilização, respeitadas a proporcionalidade e a proteção suficiente dos direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs. Nesse âmbito, verifica-se um risco de operação das soluções digitais que justifica a aplicação da teoria do risco administrativo, ensejando a responsabilização. O dolo pode ser direto ou eventual e o erro grosseiro deve ser tido enquanto a ação

⁶⁵⁸ FONSECA, Isabel Celeste. Governança pública (local) digital: notas breves sobre a estratégia em curso de aceleração da transição digital. In: SILVA, Artur Flaminio da. **Direito administrativo e tecnologia**. Coimbra: Almedina, 2023, p. 55.

⁶⁵⁹ SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023.

⁶⁶⁰ SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023, p. 118.

⁶⁶¹ SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023, p. 119.

⁶⁶² SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023, p. 136.

que “ignore a ocorrência de uma prescrição”⁶⁶³ (o dever de supervisionar os serviços digitais automatizados).

Em outra senda, situação distinta coloca-se quando houver prejuízos a terceiros resultantes exclusivamente da conduta independente dos agentes públicos automatizados. Nessa seara, se constata que o agente automatizado provocou lesão na esfera de direitos de terceiros – o que envolve riscos de codificação ou desenho das soluções digitais empregadas no serviço público. Se, por um lado, é inviável a responsabilização do agente público com personalidade natural, por outro, há de se compreender que o agente público automatizado, de natureza sintética, foi criado, prototipado e entregue à Administração Pública por uma empresa de tecnologia, a conduta humana – seja ela física ou jurídica – está presente na elaboração tecnológica.

Nessas ocorrências, estando o desenvolvedor tecnológico fora da esfera pública, inclusive fora das condições de concessão e permissão, argumenta-se pela sua responsabilização, inclusive sem a possibilidade de alegação de excludentes de responsabilidade, pois o processo de desenvolvimento de soluções digitais compreende fases complexas que permitem testagem prévia e critérios técnicos que muitas vezes podem ser obscuros ou mesmo desconhecidos.

Agora, caso os agentes automatizados tenham sido desenvolvidos por iniciativa estritamente pública ou dentro dos laboratórios de inovação (que são espaços de co-criação e colaboração públicas), compreende-se que basta a aplicação da teoria de responsabilidade objetiva, pois a Administração deve arcar com os riscos da inovação, que não podem ser afastados sob pena de engessamento da estrutura democrática e captura tecnológica do Estado.

5.5 PARA ALÉM DO *HYPE* TECNOSOLUCIONISTA: UMA CRÍTICA AO DISCURSO TECNOLÓGICO DESCONEXO DAS OPÇÕES CONSTITUCIONAIS DE 1988

O desenvolvimento tecnológico e a transformação digital da Administração Pública tornaram-se os novos *hypes* da atualidade, a “bola da vez” para uma associação direta entre tecnologia e ação estatal na persecução dos interesses definidos constitucionalmente, pelo menos em tese.

⁶⁶³ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203–224, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 19 abr. 2024, p. 213.

O termo *hype* é uma forma abreviada da palavra hipérbole (*hyperbole*) no inglês e passou a ser utilizado geralmente para referir-se a campanhas ou estratégias publicitárias exageradas. No *Cambridge Dictionary*, *hype* está ligado a uma cilada ou propaganda exagerada, com destaque para duas possibilidades de significação: (1) algo que é muito anunciado para atrair o interesse geral e (2) publicidade e outras informações destinadas a criarem entusiasmo sobre algo novo.⁶⁶⁴

Ana Lúcia de Castro, em estudo acerca da cultura do consumo e do capital de informações, registra que o ambiente virtual passou a ser espaço onde as pessoas partilham parte significativa de suas vidas e o movimento *hype* está diretamente vinculado a isso, ainda que “hypar” faça determinadas coisas parecerem mais importantes ou excitantes do que realmente são.⁶⁶⁵

Exatamente nesse sentido, a utilização de tecnologias pela Administração “hypou” nos últimos anos, mas não se quer negar o papel importante que as tecnologias de informação e comunicação podem desempenhar estrategicamente nas funções administrativas, mormente nos serviços públicos. A intenção é a elaboração de uma análise teórica jurídico-administrativa que encontre local na moderação constitucional e nos objetivos definidos pela Constituição de 1988, de forma a evitar a crença cega de que o simples manejo tecnológico solucionará todos os problemas públicos, uma posição sacrossanta no desenvolvimento tecnológico generativo e conectado.

Mia Couto, na obra *O mapeador de ausências*, ao descrever uma ligação bastante incomum, registra: é “um milagre chamado internet. É uma seita com mais seguidores que qualquer religião. E já tem fanáticos”⁶⁶⁶. Nessa lógica, Evgeny Morozov diz que o “Vale do Silício já está repleto de planos para melhorar praticamente tudo o que está sob o sol: política, cidadãos, publicações, culinária”⁶⁶⁷.

Ainda que a experiência individual tenha entrado significativamente no ambiente digital, inclusive redimensionando a esfera pública (como já descrito neste estudo), é de se entender que a cultura da conexão, da rapidez, da efemeridade, dos

⁶⁶⁴ CAMBRIDGE DICTIONARY. **Dictionary.** Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-portuguese/hype>. Acesso em: 22 abr. 2024.

⁶⁶⁵ CASTRO, Ana Lúcia de. Consumo e capital informacional nas lógicas de distinção entre grupos dominados. **Tempo Social**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 31-45, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/gNKfkVB698RjHdGQWP9J4mP/#>. Acesso em: 22 abr. 2024, p. 31-32.

⁶⁶⁶ COUTO, Mia. **O mapeador de ausências**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021, p. 110.

⁶⁶⁷ MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here: the folly of technological solutionism**. New York: PublicAffairs: 2013, p. 05, tradução livre.

likes e das visualizações superficializa a condição democrática na Administração Pública, simplificando em excesso problemas que afetam as funções administrativas, os serviços públicos e enfraquece o caráter social que tais serviços ostentam no regime jurídico-administrativo brasileiro.

Pensar em um processo de transformação digital público que apenas leve em consideração a integração e assimilação tecnológica não guarda sintonia com o ordenamento jurídico constitucional, sobretudo porque há uma definição clara pelo compromisso com o desenvolvimento sustentável e adequado que alcança a função administrativa. As condições de ação administrativa não podem ser reduzidas à aplicação de soluções digitais, até porque condicionar a ação pública nesse sentido incidiria no mesmo erro que os *geeks* solucionistas incidem: presumir enquanto problemas resolvíveis até mesmo aquilo que não é necessariamente um problema,⁶⁶⁸ como por exemplo, as diferenças entre cidadãos e cidadãs, cidades, estados e regiões – o que eliminaria inclusive o caráter agonístico da democracia.⁶⁶⁹

Evgeny Morozov define o solucionismo digital, doravante tecnosolucionismo, como a aspiração míope e infundável de melhorar, simplificando as situações sociais complexas, “seja como problemas bem definidos com soluções definidas e computáveis ou como processos transparentes e auto evidentes que podem ser facilmente otimizados se apenas os algoritmos certos estiverem em vigor”⁶⁷⁰. Em sua crítica, Morozov explica que essa busca incessante pode provocar mais danos que os problemas que buscam solucionar.⁶⁷¹ Há de se negar essa concepção em prol do “admirável mundo novo”, que pode não ser tão novo assim em termos de externalidades negativas.

Indo além do *hype* tecnosolucionista, é preciso ter em observação que a transformação digital para a prestação de serviços públicos no âmbito federal não pode eliminar, pela simplificação, a diversidade que compõe a coletividade brasileira, principalmente considerados os objetivos constitucionais estabelecidos no art. 3º: construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento

⁶⁶⁸ MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here: the folly of technological solutionism.** New York: PublicAffairs: 2013, p. 06.

⁶⁶⁹ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.

⁶⁷⁰ MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here: the folly of technological solutionism.** New York: PublicAffairs: 2013, p. 05, tradução livre.

⁶⁷¹ MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here: the folly of technological solutionism.** New York: PublicAffairs: 2013.

nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promoção do bem de todos e vedação de quaisquer discriminações.

A moderação constitucional de 1988 rejeita um projeto tecnosolucionista de ação administrativa, especialmente porque as diferenças – reconhecidas em termos constitucionais – impõem o exercício democrático da função administrativa, que liricamente pode ser entendida enquanto “a voz de uma mulher sagrada” [a própria Constituição], que se institui na condição de “vaca profana, [que] põe teus cornos pra fora e acima da manada”⁶⁷². Ou seja, nas contradições da coletividade encontra-se a legitimação da ação pública adequada e coerente.

Todos os cidadãos e cidadãs devem ser considerados em dignidade, necessidades e condições próprias, não podendo o modelo de Administração digital baseado em dados servir de configuração institucional excludente, que busque customizar, prever, monitorar, direcionar ou punir – via dados e ainda que indiretamente – aqueles e aquelas que dependem dos serviços públicos.

O paradigma digital não pode massificar a coletividade e deixar de contemplar questões relevantes para a transição tecnológica sustentável e adequada como, por exemplo, a demanda por política pública específica e a abertura da governança pública, pois se assim o for não faz sentido pensar nos serviços públicos digitais na congruência da Constituição de 1988.

A boa administração, inclusive na perspectiva de um direito implícito constitucionalmente, tem de levar em valorização uma perspectiva humanística e pública da tecnologia, compreendendo que “a tecnologia sozinha não pode realizar nada. É através de sua implementação pelos humanos que pode contribuir para o bem comum ou destruí-lo”⁶⁷³. Enquanto expressão da boa administração, a Administração Pública digital deve não somente trabalhar com processos tecnológicos inovadores por si, mas deve pautar-se pelo “foco nos cidadãos e cidadãs, de modo a agregar valor [ao interesse coletivo] e eficiência para as tarefas públicas”⁶⁷⁴.

⁶⁷² Na canção *Vaca profana*, composição de Caetano Veloso que ficou conhecida na voz de Gal Costa, o eu lírico constrói uma mulher sagrada dual, que sofre e chora, e respeita suas dualidades, impondo-se a necessidade de numa vaca profana (que também é sagrada) manifestarem-se as diferenças inerentes a sua existência “acima da manada”. VELOSO, Cateano. **Vaca profana**. Rio de Janeiro: RCA Victor, 1984.

⁶⁷³ DUBERRY, Jérôme. **Beyond Techno-solutionism and silver bullets**. 2023. Disponível em: <https://www.genevapolicyoutlook.ch/beyond-techno-solutionism-and-silver-bullets/>. Acesso em: 23 abr. 2024, p. 01.

⁶⁷⁴ SOUSA, Thanderson Pereira de; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Inovação e tecnologia para a Administração Pública municipal: entre valor, competências e desafios. In: ZOCKUN, Maurício;

Por consequência, premente reconhecer que a Administração digital é baseada em dados e modelos de tratamento de dados que configuram a chamada Quarta Revolução Industrial. Nesse sentido, Klaus Schwab⁶⁷⁵ observa que as inovações tecnológicas possuem potencialidades ilimitadas e é necessário assimilar a amplitude e velocidade dessas transformações. As novidades, segundo Schwab, envolvem “inteligência artificial (IA), robótica, a internet das coisas, veículos autônomos, impressão em 3D, nanotecnologia, biotecnologia, ciência dos materiais, armazenamento de energia e computação quântica”⁶⁷⁶, por exemplo, de modo que é emergente o desafio de compreensão e manejo diretivo para inovação nas dimensões de modelos de probabilidade e treinamento.

É dizer que, além de rejeitar-se a pretensão de simplificar excessivamente a prestação de serviços públicos via ambiente digital, igualmente é inadiável a cognição de que não se pode aceitar opacidade na elaboração dos modelos probabilísticos que estruturam a Administração digital – que é essencialmente elaborada a partir de cálculos matemáticos que consideram padrões de dados alimentados com entrada em softwares. Adicionalmente, entender que as iniciativas “inteligentes” não são em si mesmas inteligentes, paradoxalmente, demanda a ponderação sobre os procedimentos de treinamento das soluções artificiais adotadas nos serviços públicos digitais. Ora, essas soluções só são inteligentes porque treinadas a partir de dados públicos, mas qual a garantia de que esse treinamento considera dados factíveis ou, pelo menos, de acordo com as disposições constitucionais?

A Lei do Governo Digital tem suas potencialidades, que são efetivamente inegáveis no contexto da Administração digital, mas por outro lado foi silenciosa com relação aos modelos e parâmetros de probabilidade aplicáveis aos serviços públicos, assim como não pontuou e sequer mencionou os procedimentos de treinamento de máquinas para a prestação desses serviços.

Na condição de marco regulamentador⁶⁷⁷ da Administração Pública digital, considera-se que há um vazio normativo nessa seara que contribui para a opacidade

GABARDO, Emerson (Coordenadores). **Direito administrativo e inovação: crises e soluções**. Curitiba: Íthala, 2022, p. 493.

⁶⁷⁵ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15.

⁶⁷⁶ SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 15.

⁶⁷⁷ Reforça-se, aqui, que a LGD não significa a inauguração do modelo digital na Administração Pública federal, mas ela manifesta o agrupamento de normas mínimas para esse padrão administrativo – que vem se consolidando no Brasil desde 2016.

da estrutura pública de disponibilização de serviços digitais, ainda que se leve em conta que existem diversas menções sobre transparência, abertura de dados, participação etc. Um projeto de simplificação administrativa não resulta, constitucionalmente, na opacidade de manejo de dados.

Interessante notar que a LGD define os dados abertos como dados acessíveis ao público para utilização, tratamento ou consumo (art. 4º, IV). Nesse aspecto, garante – no art. 29 – a abertura de dados como direito e prescreve o acesso irrestrito, descrição das bases em estrutura e semântica, granularidade, completude de dados, atualização constante, privacidade, intercâmbio etc. Todavia, é relevante afirmar que não basta apenas a abertura de dados, mesmo que isso deva ser feito de modo profundo, é necessário regular o uso desses dados que são gerados no âmbito público federal, não sendo suficiente a proteção conferida pela Lei nº 13.709/2018 – Lei Geral de Proteção de Dados (essa é uma lei específica para o tratamento de dados pessoais).

Dados e informações produzidas ou custodiadas no âmbito da prestação de serviços digitais pela Administração ou para esse fim devem ser considerados pelo aspecto público, demandando uma defesa própria e em termos sinérgicos com a Constituição, a pretender burlar a nova face do imperialismo e a captura do poder estatal que se manifesta no colonialismo digital, que implica não só na metaforização da vida, mas – igualmente – na possibilidade de dominação política, econômica e social de uma nação.⁶⁷⁸

Segundo Deivison Faustino e Walter Lippold o capitalismo digital é a nova face da pilhagem de determinados territórios, a particularidade espantosa é que as grandes empresas de tecnologia, as chamadas *big techs*, não movimentam apenas grandes somas em recursos financeiros e de estrutura tecnológica, “mas sim as formas pelas quais se dão seus processos de apropriação e valorização”⁶⁷⁹. Pela exposição dos autores, as *big techs* praticamente monopolizam setores de produção de aplicativos e computação em nuvem (mas “que nuvem, se nem espaço há”⁶⁸⁰),

⁶⁷⁸ FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital**: por uma crítica harcker-fanoniana. São Paulo: Boitempo, 2023, p. 85. *E-book*.

⁶⁷⁹ FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital**: por uma crítica harcker-fanoniana. São Paulo: Boitempo, 2023, p. 87 *E-book*.

⁶⁸⁰ VELOSO, Caetano. **Anjos tronchos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 2020, p. 01.

intensificando “as formas de apropriação de tempo de trabalho para as finalidades de acumulação de capitais”⁶⁸¹.

O capitalismo digital pode ser configurado como um capitalismo de vigilância a partir de Shoshana Zuboff, para quem o caráter predatório da vigilância não é mais apenas dominar a natureza, mas audaciosamente dominar a natureza humana⁶⁸², eliminando limites antes observáveis como o território, a exemplo. De acordo com a autora o “capitalismo de vigilância é uma forma sem fronteiras que ignora distinções mais antigas entre mercado e sociedade, mercado e mundo ou mercado e pessoa”⁶⁸³.

Há de se entender que tudo no âmbito digital não é apenas digital, que tudo no serviço público no ambiente digital importa porque é político e, assim, é jurídico e administrativo ao mesmo tempo, inafastável do regime que se aplica na ordem interna. A poeta Wislawa Szymborska escreveu: “somos filhos da época e a época é política. Todas as tuas, as nossas, vossas coisas, diurnas e noturnas, são coisas políticas”⁶⁸⁴. Até poeticamente é possível a defesa de uma regulação do uso de dados sob a perspectiva pública, pois não deve a Administração prestar-se ao papel de fonte direta de dados com o objetivo único e exclusivo de pilhagem e acumulação por grandes aglomerados de tecnologia ou mesmo por empresas iniciantes – as tão famosas *startups*.

Há uma fragilidade não apenas na LGD, mas, similarmente, na própria Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), instituída pela Instrução Normativa nº 04/2012.⁶⁸⁵ Segundo a Instrução, há uma concepção da INDA na condição de política específica para garantir o acesso dos cidadãos, sociedade geral e instâncias do poder público aos dados e informações que estão sob responsabilidade do Executivo federal. Entretanto, permanecem ausentes disposições de proteção com relação aos dados públicos abertos e sua forma de manipulação, mormente para com a utilização por empresas do setor privado.

⁶⁸¹ FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital: por uma crítica harcker-fanoniana**. São Paulo: Boitempo, 2023, p. 87 *E-book*.

⁶⁸² ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021, p. 11183. *E-book*.

⁶⁸³ ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021, p. 11152. *E-book*.

⁶⁸⁴ SZYMBORSKA, Wislawa. **Poemas**. Trad. Regina Przybycien. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 69. *E-book*.

⁶⁸⁵ BRASIL. **Infraestrutura Nacional de Dados Abertos**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>. Acesso em: 23 abr. 2024.

Por outro enfoque, há que se rechaçar a silenciosa “reforma digital” que se dá pela via infraconstitucional para com a Administração Pública. Se no contexto da reforma gerencial da década de 90 o objetivo era “neoliberalizar” – inicialmente – o aparelho do Estado por emenda à Constituição de 88, o que se observa atualmente é uma reforma administrativa acontecendo emudecida que, potencialmente, poderá resultar numa transição digital que em nada guarde respeito para com os compromissos constitucionais fixados e a própria natureza dos serviços públicos.

Inexiste espaço administrativo democrático que desconsidere a subjetividade humana, a cidadania, a igualdade, a transparência, bem como a finalidade essencial dos serviços públicos, não visem “satisfazer as necessidades dos membros da comunidade voltadas à garantia do princípio da dignidade e dos direitos fundamentais”⁶⁸⁶.

Impensável o futuro dos serviços públicos, em compasso com a Constituição de 1988, acreditando que o uso de novas tecnologias de informação e comunicação serão a solução fatal, o novo marco do combate à ineficiência, o acordo revolucionário que fará da Administração Pública quem deveria ser, sobretudo acreditando no caráter determinista da tecnologia.

A tecnologia expressa e expressará, sempre, um exercício de poder e isso, para os serviços públicos, não pode ser admitido com os argumentos de modernização, simplificação, acessibilidade, redução de custos, resultados, empreendedorismo público. Todo o aparato tecnológico da Administração Pública tem de ser reflexionado nos vetores de democracia, cidadania, políticas públicas e governança pública, um desafio complexo, mas que é indispensável para que o Brasil tenha uma efetiva transformação digital, uma transformação que respeite os objetivos da República e não os objetivos do capital que vigia e transforma-se rotineiramente para solapar a ação pública e o interesse coletivo.

Se assim não o for, a Administração Pública entrará no *hype* da promessa digital que antes de identificar problemas, aponta soluções e não encara o mundo real, os desafios que se manifestam na ordem da gestão pública física, concreta, corporificada, presente, cidadã e brasileira. É premente “hypar” – não como engodo, mas enquanto esperança – uma transição digital que esteja minimamente adequada

⁶⁸⁶ HACHEM, Daniel. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014, p. 125.

ao Brasil, do tamanho que ele é, do tamanho que ele merece ser. Pressuroso caetanejar contra os anjos tronchos do admirável mundo novo.

Premente reflexionar que o tecnosolucionismo, no contexto da Administração Pública brasileira, deve ser enfrentado por diversas frentes, como mencionado neste trabalho: consolidação de canais democráticos para o ambiente virtual, educação para a cidadania digital, com formação de cidadãos e cidadãs por iniciativa pública para a inovação, construção de política pública própria para os serviços digitais, abertura da governança pública digital aos *feedbacks* coletivos, revisitação da responsabilidade da Administração Pública em matéria de serviços públicos e rejeição contundente da tecnologia como solução fatal para os problemas administrativos enfrentados na prestação de serviços públicos.

Numa dimensão de complexidade, ainda que estes elementos tenham, em si, essências profundas e autônomas – muitas das vezes, indispensável pensá-los associadamente para a concepção de uma transição digital responsável e adequada para o Brasil, nos termos definidos pela Constituição de 1988. O aperfeiçoamento da Administração Pública digital passa, sem dúvidas, pelo processo constante de democratização da esfera administrativa, pela qualificação do status de cidadania, pelas políticas públicas, pela proteção coletiva de dados públicos e pelo investimento em recursos tecnológicos, de maneira a afastar a especulação prejudicial decorrente de uma tecnologia vazia do ponto de vista público e opaca para com relação aos serviços públicos.

Imagem 07 – Síntese conclusivo-propositiva para a transformação digital da Administração Pública.

DIAGNÓSTICO	DESAFIO	PROPOSTA
Organização política	Liderança e cooperação federada no processo de transformação digital.	<ol style="list-style-type: none"> 1. União deve coordenar a transformação digital, considerando as particularidades de Estados e Municípios. 2. Elaboração de um Pacto Federativo Digital

		cooperativo, colaborativo e co-criativo.
Democratização tecnológica	Democratização das soluções digitais, a evitar que o fator tecnológico sirva de simbolização das prestações públicas.	<p>3. Criação de soluções digitais que induzam à criação de valor público.</p> <p>4. Foco na experiência dos cidadãos e cidadãs.</p> <p>5. Elaboração de política pública referente aos serviços públicos digitais.</p>
Educação e cultura digitais	Superar iliteracia digital e capacitar servidores públicos.	<p>6. Implementar políticas públicas para educação digital.</p> <p>7. Fortalecer a utilização de linguagem simples nos serviços públicos digitais.</p> <p>8. Capacitar continuamente os servidores públicos pelas Escolas de Governo.</p>
Proteção de dados	Proteger os dados públicos que são elaborados ou guardados pela Administração Pública.	<p>9. Elaborar política nacional de defesa dos dados públicos coletivos.</p>
Investimento tecnológico	Garantir infraestrutura tecnológica pública adequada para os serviços digitais.	<p>10. Investir em infraestrutura tecnológica pública para a transformação digital da Administração Pública.</p>

Fonte: elaboração própria.

A organização por eixos, desafios detectados e potenciais respostas busca contribuir para que a transformação digital da Administração Pública represente a

atualização constante e permanente dos serviços públicos, agora ofertados de maneira digital, considerando a eficiência na perspectiva jurídico-constitucional consagrada no Brasil e a noção de desenvolvimento sustentável. A transição digital deve, pelo enfrentamento dos seus desafios, conduzir para a adoção de tecnologias inovadoras na disponibilização, aperfeiçoamento e acesso à informação acerca dos serviços digitais, apoiada por políticas públicas respectivas, foco nos cidadãos e cidadãs e geração de valor público.

6 CONCLUSÕES

Realizar diagnóstico das condições administrativas no Brasil acerca da transformação digital é fundamental para o aprofundamento de reflexões teóricas que se atentem para os desafios que se manifestam para a Administração Pública e para o instituto dos serviços públicos, especialmente considerados os papéis que cada um desses representa na estrutura do Estado Democrático de Direito, que indubitavelmente ostenta um caráter social fruto do compromisso constitucional estabelecido em 1988.

A reforma administrativa da década de 90 buscou estabelecer um padrão de Administração Pública gerencial, com a transformação da estrutura desta enquanto aparelho do Estado, com inspirações inicialmente neoliberais. Entretanto, o processo de discussão legiferante amenizou as ofensivas contra a Constituição de 1988, que foi inclusive considerada um “retrocesso” em termos administrativos pelos ideais reformistas.

Em que pese o Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) ter previsto a reforma administrativa, até mesmo para acompanhar as diversas modificações que podiam ser observadas em nível mundial, como a tecnológica, por exemplo, o movimento foi silente com relação à integração das tecnologias na atividade administrativa, destacando seu objetivo meramente mercadológico e financeirizado. A reforma gerencial aconteceu particularmente pela via constitucional, que resultou na Emenda nº 19/1998, com destaque para a textualização do princípio da eficiência.

Nesse sentido, estabeleceu-se nesta pesquisa compreensão de que a eficiência, no ordenamento jurídico brasileiro, não pode ser entendida apenas do aspecto econômico-financeiro, pois muito além dessa questão, a Constituição se preocupou com uma noção de desenvolvimento que contempla as dimensões de sustentabilidade e adequação, sobretudo para atender os objetivos da República.

Entretanto há, hodiernamente, a necessidade de conceber o princípio da eficiência, nos termos do art. 37 da Constituição, como orientador para a desmaterialização das atividades administrativas num contexto altamente tecnológico, fazendo a associação da eficiência com outros princípios e regras do regime jurídico-administrativo brasileiro, de modo a priorizar um agir administrativo digitalizado que guarde sintonia com a estruturação normativa e finalística da Administração Pública.

O redimensionamento do agir administrativo deve ser pautado pela eficiência na condição de princípio que busque, além de racionalizar a gestão pública, gerar

resultados com a desmaterialização em que o foco seja os cidadãos e cidadãs brasileiros e brasileiras, em toda sua completude de direitos e garantias fundamentais. A eficiência, assim como a digitalização, só fará sentido se pautarem-se pela condição essencial humana que constitui o cerne da cidadania e da Administração.

Constatou-se evolução primordial e indispensável da integração de novas tecnologias da informação e comunicação à estrutura administrativa federal. Se no plano normativo até 2015 havia uma preocupação com a instrumentalidade e operacionalização tecnológica com foco concentrado na estrutura interna da Administração, a partir de 2016, com a Política de Governança Digital, denotou-se o movimento de realinhamento tecnológico público, estabelecendo uma preocupação maior com a presença digital da Administração voltada para os cidadãos e cidadãs, bem como para a percepção desses com relação aos serviços prestados.

A Administração Pública digital é reconhecida como estrutura administrativa que preocupa-se não somente com o desenvolvimento tecnológico para sua organização interna, mas também para o estabelecimento da presença estatal no ambiente digital, apoiada no manejo de tecnologias de informação e comunicação tanto na sua rotina burocrática reflexiva quanto para a disponibilidade direta e “desintermediada” de bens e serviços à coletividade, com observância do regime jurídico-administrativo e criação de valor público.

Recusa-se, nesse esteio, a confusão entre Administração Pública digital e *e-government*. Enquanto a primeira atenta-se para a percepção de cidadãos e cidadãs acerca da presença digital administrativa, fundada na desmaterialização e na desintermediação, como maneira de adotar condutas que gerem valor público (em sentido amplo), a segunda está atrelada somente à disponibilidade de serviços de forma virtual, fundada numa dimensão de eficiência em nada harmônica com a Constituição de 88.

No que concerne ao começo de uma dimensão predominantemente digital, em consonância com a caracterização já explicitada, constatou-se que a Administração Pública passou por diversas adoções infralegais na assimilação das tecnologias de informação e comunicação, sobretudo a partir de 2016, que desaguarão na Lei nº 14.129, de 2021, que disciplina o Governo Digital e é resultado da intensa digitalização provocada pela pandemia de covid-19. Ao contrário da reforma gerencial (marcada pela alteração constitucional), a reforma digital aconteceu e tende a acontecer continuamente pela via infraconstitucional.

Ao analisar o aspecto normativo no âmbito federal, foi possível identificar três estágios transformativos da Administração digital, a saber: estágio interno – institucional, inicial e estrutural, entre 1999 e 2011; estágio externo – extra-institucional, apropriador e processualizador, entre 2012 e 2015; disruptivo – propriamente disruptivo, amplo e associativo, de 2016 em diante.

Essa evolução conduziu, pois, a uma releitura da função administrativa, que agora precisa ser interpretada numa ótica constitucional tecnológica, a permitir que o complexo de poderes-deveres da Administração em função do interesse coletivo seja realizado com fundamento numa estrutura digital apropriada e adequada para tanto, considerando o feixe de regras e princípios do regime jurídico-administrativo aplicável tradicionalmente.

Com isso, corporifica-se a cyberatuação da Administração Pública, que implica logicamente no exercício das funções administrativas no ambiente digital, alcançando suas funções em espécie: fomento, regulação, poder de polícia e serviços públicos.

A leitura da cyberatuação administrativa foi fundamentada constitucionalmente, lançando o argumento de que há a inevitabilidade de adaptação das disposições constitucionais para o contexto digital, que cada vez mais dá vazão para iniciativas e soluções em tecnologia de comunicação e informação que são rápidas, conectivas e generativas – uma era de absurdos se considerada a pretensão do Poder Constituinte originário.

Registrou-se na qualidade de justificadores para a cyberatuação administrativa, com consideração da resiliência constitucional, a centralidade humana, decorrente da dignidade humana como fundamento da República; o princípio da legalidade, lido no prisma da juridicidade; a eficiência; a transparência, no bojo da compreensibilidade; e o desenvolvimento sustentável.

Nestes termos, foi fixada a posição de que os serviços públicos – atividade pública que manifesta a função administrativa – foram afetados pela transformação digital da Administração Pública e continuarão sendo por conta do caráter generativo e inovador das tecnologias.

A evolução digital e a assimilação de instrumentos tecnológicos na Administração brasileira provocaram o alargamento e permanente reflexão sobre os elementos subjetivos e formais de identificação dos serviços públicos, estando preservado o elemento material.

No elemento orgânico, para além da Administração e seus delegatários, agora tem-se a possibilidade de prestação de serviços públicos por soluções digitais automatizadas, ou seja, nova possibilidade de fixação de um elo subjetivo entre o Poder Público e os cidadãos e cidadãs na disponibilização dos serviços digitais. Já o elemento formal, a seu turno, teve seu escopo alargado, mormente pela necessidade de plasticidade da interpretação de regras e princípios administrativos, com a possibilidade de adoção de posicionamentos legais que exigem uma atualização constante, o que ocorrerá infraconstitucionalmente, com destaque para o exercício do poder regulamentar da Administração Pública.

A Lei nº 14.129/2021, Lei do Governo Digital (LGD), disciplinou, argumenta-se, a estrutura da Administração Digital (em que pese utilizar o termo “Governo Digital”) federal e deu lugar para essa “crise” de compreensão dos elementos do serviço público, com a definição dos serviços digitais e a sua prestação via Governo como plataforma.

Ademais, a LGD inseriu no âmbito do instituto dos serviços públicos diversos conceitos altamente tecnológicos, o que impõe um diálogo e abertura jurídica para a compreensão de configurações digitais na observação das disposições constitucionais e infraconstitucionais pertinentes. Com isso, os serviços públicos passaram a contar com design próprio para o ambiente virtual, composto pela Base Nacional de Serviços Públicos, a Carta de serviços aos usuários e as Plataformas de Governo Digital.

Indicando legalmente a estrutura de prestação dos serviços públicos digitais, ao desenhar a noção de Governo como plataforma (GcP), a LGD previu a utilização de infraestrutura tecnológica para manuseio de dados públicos compartilhados entre órgãos, entidades, cidadãos/cidadãs e empresas, com fulcro na segurança, eficiência e responsabilidade, para inovação, atividades econômicas e prestação de serviços públicos via soluções tecnológicas. Atualmente, no Brasil, a Plataforma Gov.br é a principal plataforma de serviços digitais.

No Governo como plataforma a estrutura administrativa passa a estar aberta ao experimentalismo e à inovação, mas essa reconfiguração da Administração passa a estar condicionada a uma interpretação dos riscos na gestão pública, máxime com relação às esferas de controles, que devem institucionalmente admitirem os riscos como integrantes da ação pública que inova e está atenta às transformações digitais.

Aqui, verifica-se uma relação de riscos e resultados, o administrador público, quando tratar de atos administrativos em matéria de serviços públicos, deverá ponderar se os riscos são superáveis, pelo menos em tese, pelos benefícios da adoção de soluções digitais. Claro que esse risco não admite a ação irresponsável ou “irresponsabilizante” do agente público, pelo contrário, defende-se a ponderação do risco controlado como configurador do estado administrativo que sente as necessidades de inovar e integrar soluções digitais que promovam adequabilidade aos serviços públicos. Diz-se, portanto, que as experiências de inovação devem ser prototipizadas para, em seguida, caso expressem condições de gerar benefícios, possam ser adotadas.

Outro ponto que se observou é a necessidade de reconhecer na Administração Pública federal o papel de coordenadora da transformação digital no Brasil, considerando a estrutura federativa que é definida pela Constituição de 1988. É indispensável anuir que a Administração federal tem um nível bem maior de maturidade digital em relação aos Estados e Municípios (ênfase para esses entes subnacionais). Se é de pensar a transição digital sustentável, a Administração federal tem de capitanear esse movimento, fazendo com que os demais entes federados também sejam valorizados digitalmente e impedindo que haja criação de distinções em termos de serviços públicos.

Dentro das capacidades institucionais, cada ente federado deve atuar para que a disponibilização de serviços públicos ocorra no meio digital de forma constitucional e adequada, inclusive a presença internacional do país depende dessa modificação, que não deve fragmentar a estrutura pública digital de serviços pelos desafios e deficiências que os entes possam ter.

Em continuidade, a pesquisa apontou para a relevância de se reflexionar os serviços públicos na perspectiva da democracia e da cidadania digitais, com a transposição da esfera pública para o ambiente virtual e potencial risco de seu esvaziamento caso a Administração Pública não adote políticas públicas específicas para o acesso e prestação de serviços digitais.

Nesse contexto, houve constatação da demanda de uma política pública própria vinculada ao serviço público como direito fundamental na ordem constitucional brasileira, a contar com instrumentos próprios de promoção do combate à iliteracia digital, de aumento do acesso tecnológico e conectivo, além de diretrizes claras para o estabelecimento de instrumentos de linguagem simples nos serviços públicos

digitais – afastando o burocratês. Pressuroso ponderar, similarmente, que a participação dos cidadãos e cidadãs nos laboratórios de inovação depende dessa trinca de soluções para encarar os problemas públicos constatados na transformação digital.

Em complemento, salutar rever a abertura da governança pública digital, pois esta, nos termos da LGD e dos decretos aplicáveis, está centrada no alto escalão administrativo, o que não desagua na democratização da Administração digital, nem mesmo na permeabilidade da gestão pública para os *feedbacks* coletivos que podem decorrer dos serviços digitais e contribuir para seu aperfeiçoamento.

A digitalização da Administração Pública não prejudicou a responsabilidade sobre a prestação de serviços públicos. No cenário administrativo a LGD indicou diversos instrumentos de manifestação pública e transparência. Já no aspecto civil, é viável uma atualização da teoria clássica objetiva para aplicação com relação aos agentes públicos automatizados, valorizando o instituto dos serviços públicos e protegendo as esferas de direitos que devem ser protegidas tanto pela oferta dos serviços públicos, quanto pela responsabilização decorrentes da prestação danosa.

Pelo diagnóstico traçado, reconhecendo as potencialidades e limitações da Administração Pública digital e sua configuração para os serviços públicos, sagrou-se a rejeição a tipos de teoria tecnológica determinista ou tecnosolucionista que depositem integralmente na transformação digital e no uso de tecnologias de informação e comunicação como uma única “resposta pronta” ou uma “solução total” para as agruras que a gestão pública enfrenta cotidianamente.

A transição digital adequada da Administração Pública depende não só das capacidades tecnológicas, que são positivas e significativas no processo evolutivo institucional, mas também do desenvolvimento de espaços democráticos para o exercício da cidadania e sua repercussão positiva para com os serviços públicos. Não é possível, constitucionalmente, ignorar os desafios de conhecimento, acesso e compreensibilidade dos serviços públicos digitais, que podem ter seu caráter socializante negado por conta dessas condições que expressam problemas públicos.

Na lógica constitucional foi possível o delineamento de interpretação acerca da Administração e serviços públicos digitais que *hype* não a pretensão tecnológica que desconsidere as particularidades brasileiras, mas pelo contrário, que estimule a percepção da transformação digital com atenção às peculiaridades que o país apresenta em suas dimensões – social, política, econômica e jurídica.

Entendeu-se que a estrutura de dados pública, que é essencial para a Administração, deve ser protegida em um ângulo coletivo, a evitar que os dados gerados e guardados na prestação de serviços digitais sirvam de ativo para empresas de tecnologia – que podem, a partir deles, moldar o comportamento da gestão pública na contramão das disposições constitucionais e estimular uma ação capitalista de vigilância (colonialista digital), resultando na captura digital da Administração Pública e na desnaturalização da função dos serviços públicos. A transição digital não deve ser tratada desidiosamente no âmbito público, pois se assim o for estar-se-á diante de uma reforma – semelhante aos intentos neoliberais primeiros da reforma gerencial – que favorece “os anjos tronchos do admirável mundo novo”.

Assim, da análise da transformação digital na Administração Pública federal brasileira denotou-se que há significativo avanço no sentido de assimilação das tecnologias de informação e comunicação para as atividades administrativas, internas e externas – incluídas as finalísticas, que expressa modificações consideráveis no instituto dos serviços públicos, agora prestados também pelo intermédio de soluções digitais.

Nesse contexto complexo, ao averiguar as condições de transição digital já delineadas neste trabalho, entende-se que a Administração Pública digital tem caráter positivo para avanço na prestação de serviços públicos. Todavia, o bloqueio de uma transformação digital vazia e, portanto, baseada no tecnosolucionismo, depende prognosticamente da estruturação de estratégias públicas que preservem o compromisso constitucional de 1988 e a natureza dos serviços públicos e centrem-se nos seguintes eixos: organização política, alinhamento tecnológico, educação e cultura digitais, proteção de dados coletivos e investimento em infraestrutura tecnológica pública.

Na organização política considera-se que a Administração Federal deve liderar o processo de transformação digital, que é constante em decorrência da mutabilidade tecnológica. O federalismo, enquanto organização política, abre margem para que – em termos constitucionais – a União possa capitanear a assimilação de soluções digitais para ação e serviços públicos de forma cooperativa, colaborativa e co-criativa com Estados e Municípios, especialmente para a reforçar o pacto federativo no ambiente digital e reafirmar o Brasil no plano internacional.

Na organização tecnológica, premente que Administração Pública considere, jurídico-institucionalmente, as soluções digitais enquanto criadoras de valor público e

ferramentas para a efetividade das prestações públicas, evitando que o manejo de tecnologia sirva tão somente como um fator de simbolização das prestações públicas e pilhagem para o setor privado, o que pode ser resultado de esvaziamento estatal no ambiente virtualizado pela desmaterialização e desintermediação.

Com relação à educação e cultura centra-se a prognose em duas vertentes: com referência aos cidadãos e cidadãos e aos servidores públicos. Sobre os cidadãos e cidadãs, indispensável a adoção de instrumentos de políticas públicas para a educação digital, a romper com a iliteracia e fomentar a utilização dos canais digitais e serviços disponibilizados pela Administração nas plataformas de governo. Sobre os servidores, intransponível a capacitação forte, pelas Escolas de Governo, dos agentes para que funcionalmente os serviços públicos digitais sejam facilitados, além de importante o estabelecimento de iniciativas que promovam uma cultura de inovação no âmbito da gestão pública, de modo a retirar os administradores públicos do conforto conformista, seja pela ausência de protagonismo, seja pelo receio do controle administrativo que não seja consequencialista e prático.

Acerca da proteção de dados coletivos, imperativo a criação de uma política nacional de proteção dos dados públicos, entendidos como aqueles que são produzidos e ou custodiados pela Administração, que tenha como objetivo a defesa dos dados públicos em dimensão estrutural e complementar, de forma sinérgica, o lastro protetivo fixado na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A elaboração de uma política nessa seara deve ligar-se à salvaguarda de dados coletivos, minimizando a possibilidade de indução ou captura das ações públicas no ambiente digital.

Por fim, no âmbito de investimento, ressalta-se a importância de que a Administração Pública tem de investir na criação, aperfeiçoamento e manutenção de infraestrutura pública de tecnologia, seja de maneira direta, seja por via indireta com parcerias com a sociedade e o setor privado, ressalvada, claro, a titularidade do Estado com relação às tecnologias geradas nesse cenário. Não é suficiente, apenas, a abertura para instrumentos digitais, é preciso investimento em estrutura tecnológica pública para que o Brasil supere, em termos administrativos, a situação de colônia digital, driblando as grandes empresas de tecnologia e a captura digital.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, ed. Especial, p. 67-86, 2007.

ADDOR, Nicolas; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. Possíveis soluções para a iliteracia digital em plataformas de participação. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Bebedouro, v. 10, n. 2, p. 685–711, 2022.

Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1067>. Acesso em: 22 abr. 2024.

AGUIAR, Everson Lopes de; SILVA, Eleidimar Odilia. **Plano nacional de desmaterialização de processos: administração sem papel**. Brasília: CONSAD de Gestão Pública, 2013.

ALBUQUERQUE, Bruno Marques; SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da; SOUSA, Thanderson Pereira de. A era eletrônica da Administração Pública federal. **Revista Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 19, 13 dez. 2017.

ALGAN, Yann; CAZENAVE, Thomas. Le nouvel âge de l'action publique. In: ALGAN, Yann; CAZENAVE, Thomas (Direction). **L'État em mode start-up: Le nouvel âge de l'action publique**. Paris: Eyrolles, 2016.

ALIGHIERI, Dante. **A Divina Comédia: inferno**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2019.

ALMEIDA, H. J. F.; BACHA, C. J. Análise dos instrumentos prudenciais, disciplinares e punitivos aplicados pelo Banco Central do Brasil no período de 2008 a 2017. **Revista Catarinense de Economia**, Criciúma, v. 3, n. 1, p. 146 - 169, 25 ago. 2020.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. A Constituição de 1988 e a intervenção estatal no domínio econômico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 135, p. 77-81, jul./set. 1997.

ANAC. Portaria nº 12.155, DE 15 de agosto de 2023. **Institui o InovANAC Transformação Digital!**. 2023. Disponível em:

<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2023/portaria-12155>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ANAC. Portaria nº 13.509/STD, DE 29 de dezembro de 2023. **Dispõe sobre a organização interna da Superintendência de Tecnologia e Transformação Digital**. 2023. Disponível em:

<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2023/portaria-13509>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ANAC. Resolução nº 722, de 30 de agosto de 2023. **Altera dispositivos da Resolução nº 293, de 19 de novembro de 2013**. 2023. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-722-de-30-de-agosto-de-2023-506910773>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ANATEL. **Cidadão: Habilidades digitais.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/consumidor/habilidades-digitais>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ANATEL. **Plano estratégico 2023-2027: conexão – nosso presente para o futuro.** Brasília: ANATEL, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anatel.gov.br/anexar-api/publico/anexos/download/e3241ae37bc6426b6042e1baef5b6259>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ANATEL. **Segurança: dicas contra fraudes e golpes.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/dicas-contra-fraudes>. Acesso em: 29 fev. 2024.

ANM. **Contratação de consultoria especializada em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para o Programa de Inovação e Planejamento para Transformação Digital da ANM (TDR04-BR-ANM-361364-CS-QCBS).** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/projeto-meta-ii/TDR04-BR-ANM-361364-CS-QCBS>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ANVISA. Portaria nº 1.100, de 28 de setembro de 2023. **Institui a Política de Inovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).** 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.100-de-28-de-setembro-de-2023-513843152>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ANVISA. Portaria PT nº 60, de 24 de janeiro de 2022. **Institui a Política de Governança Organizacional da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).** 2022. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pt-n-60-de-24-de-janeiro-de-2022-376057065>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras.** 1ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Os fundamentos da responsabilidade civil do Estado. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 236, p. 263–274, 2004. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45021>. Acesso em: 18 abr. 2024.

ARAGÃO, Alexandre. **5 grandes vazamentos de dados no Brasil — e suas consequências.** Jota. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/mercado/vazamentos-de-dados-no-brasil-28012022>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ARAGÃO, Cecília V. de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 48, n. 3, set/dez, p. 104-132, 1997.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Efeitos da Inovação no Direito Administrativo brasileiro. Queremos saber o que vão fazer com as novas invenções. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 1687-1703, 31 jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/32568>. Acesso em: 01 mar. 2024.

ARAÚJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **O papel dos bancos públicos na economia brasileira**. Brasília, IPEA, 2011.

ARISTÓTELES. **Política**. Lisboa: Veja, 1998.

ASSANGE, Julian; APPELBAUM, Jacob; MÜLLER-MAGUHN; Andy; ZIMMERMANN, Jérémie. **Cypherpunks: liberdade e o futuro da Internet**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.Org**, Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653>. Acesso em: 20 mar. 2024.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1992.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. São Paulo: Globo, 1998.

BANCO CENTRAL. **BC# Competitividade**. 2024. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/bcmais_competitividade?modalAberto=competitividade_inova%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 27 fev. 2024.

BANCO CENTRAL. **Plano de transformação digital**. 2020.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARATA, José M. Monteiro. Inovação e desenvolvimento tecnológico: conceitos, modelos e medidas - pistas para a investigação aplicada. **Estudos de Economia**, XII, n. 2, p. 147-172, 1992. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/9503>. Acesso em: 08 jan. 2024.

BARRETTO, Vicente. Interpretação constitucional e Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 203, p. 11–23, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46687>. Acesso em: 5 mar. 2024.

BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. **Inovação e traição: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia**. São Paulo: Vozes Nobilis, 2017.

BARTKOWIAK, Jaqueline Zandona et al. A Primavera Árabe e as redes sociais: o uso das redes sociais nas manifestações da Primavera Árabe nos países da Tunísia, Egito e Líbia. **Cadernos de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, vol. 10, n. 01, 2017.

BAUMAN, Zygmunt; MAURO, Ezio. **Babel: entre a incerteza e a esperança**. Trad. Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2016. *E-book*.

BÉGON-TAVERA, Hélène. **La transformation numérique des administrations**. Paris: DILA, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, vol. 03, n. 01, 2002. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/81291/84931>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, vol. 10, n. 90, p. 01-18, 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BETHÂNIA, Maria. **Amor, festa, devoção**. Youtube. 2010. 1:57:03. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=_2vgExf3HNM&t=5446s. Acesso em: 05 mar. 2024, 52min 57s.

BICAS, Harley E. A. Ineditismo, originalidade, importância, publicidade, interesse e impacto de artigos científicos. **Arquivos Brasileiros de Oftalmologia**, São Paulo, v. 71, n. 4, p. 473-474, ago. 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203–224, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BITENCOURT NETO, Eurico. Algumas linhas de transformação da teoria geral do direito administrativo. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SANMIGUEL, Nancy Nelly González; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México**. Florianópolis: Habitus, 2020.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a Administração Pública no século XXI. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

BITENCOURT, Caroline Müller, RECK, Janriê Rodrigues. Paradoxos do federalismo: uma observação pragmático-sistêmica. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 12, n. 49, p. 151-176, jul./set. 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller. A teoria procedimental da democracia deliberativa e suas contribuições à problemática da legitimidade judicial nas decisões sobre políticas públicas sociais. In: LEAL, Rogério Gesta (Organizador). **A democracia deliberativa como nova matriz de gestão pública: alguns estudos de casos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 2, n. 01, p. 293-311, jan/abr., 2015.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BNDES. **BNDES Data**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/bndes-data/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BNDES. **Canal MPME**. Disponível em: <https://ws.bndes.gov.br/canal-mpme/#/home>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BNDES. **Catálogo completo de soluções financeiras**. 2024. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/navegador#!/>. Acesso em 26 fev. 2024.

BNDES. **Habilitação no Canal MPME**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/canal-mpme/habilitacao-mpme>. Acesso em: 26 fev. 2024.

BOBBIO, Luigi. **La democrazia non abita a Gordio**: Studio sui processi decisionali politico-amministrativi. 6. Ed. Milano: FrancoAngeli, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14ª. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 18ª. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

BORINS, Sandford. Conceptual framework. In: BORINS, Sandford et al. **Digital state at the leading edge**. Toronto: University of Toronto Press, 2007.

BOSVIEUX-ONYEKWELU, Charles. Revenir sur une légende en sociologue: l'arrêt blanco et le mythe de la « naissance » du droit administratif français. **Droit et Société**, Paris, v. 101, n. 1, p. 159-178, 30 abr. 2019.

BRASIL, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **LabQ – Governo Digital**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/transformacao-digital/central-de-qualidade/labq>. Acesso em: 26 mar. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 DF**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2017.

BRASIL. Decreto de 3 de abril de 2000. **Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação**. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. **Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020. **Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10534.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022. **Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D11260.htm. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999. **Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências**. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3294.htm. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.319, de 21 de março de 2018. **Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 70.370, de 5 de abril de 1972. **Cria a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, e dá outras providências**. 1972. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70370-5-abril-1972-418827-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 77.118, de 9 de fevereiro de 1976. **Reestrutura a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico (CAPRE) e lhe dá novas atribuições.** 1976. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-771189fevereiro1976425743publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8539.htm. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. **Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 84.067, de 2 de outubro de 1979. **Cria a Secretaria Especial de Informática, como órgão complementar do Conselho de Segurança Nacional, e dá outras providências.** 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d84067.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. **Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal.** 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9756.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. **Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. **Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D11962.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Do eletrônico ao digital.** 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. **E-Digital 2018**. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. **Infraestrutura Nacional de Dados Abertos**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 08 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública**. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. **Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 02 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 16.655, de 25 de abril de 2018. **Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l16655.htm. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964. **Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculados ao Ministério da Fazenda**. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4516.htm. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.232, de 29 de outubro de 1984. **Dispõe sobre a Política Nacional de Informática, e dá outras providências**. 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7232.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. **Listas gerais com os serviços transformados por ano.** 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/lista-servicos-digitais>. Acesso em: 20 mar. 2024.

BRASIL. **Mapa do Governo Digital.** 2024. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital/mapa/indicadores_gestao_oferta/. Acesso em: 03 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Bases de um programa brasileiro para a sociedade da informação.** Brasília: MCT, 1999. Disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/politica/214/programa-sociedade-da-informacao>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital):** ciclo 2022-2026. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Seleção pública MCTI/FINEP/FNDCT/MGISP/ENAP:** Subvenção Econômica à Inovação/Soluções de IA para o Poder Público – Rodada 3. 2024. Disponível em: http://www.finep.gov.br/images/chamadas-publicas/2024/26_02_2024_IA_Edital.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em serviços públicos. **Governo digital:** cronologia. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 04, 13 de abril de 2012.** Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA). 2012. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/dadosabertos/arquivos-raiz/in04_2012.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING) Documento de Referência.** Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018, p. 4. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/ePING_v2018_20171205.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Portaria GM nº 4.617, de 06 de abril de 2021. **Institui a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial e seus eixos temáticos.** Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia-portaria_mcti_4-617_2021.pdf. Acesso em: 24 jan. 2024.

BRASIL. Resolução nº 12, de 14 de novembro de 2002. **Institui o Portal de Serviços e Informações de Governo e-Gov.** Disponível em: https://www.conjur.com.br/2002-nov-21/resolucao_estabelece_portal_governo_eletronico. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Programa Governo Eletrônico**. Brasília: TCU, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 01, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz. Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, vol. 01, jan/mar, p. 5-42, 1998.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. **Navus - Revista de Gestão e Tecnologia**, Florianópolis, v. 10, p. 01-11, 29 jan. 2020.

BROWN, A.; FISHENDEN, J.; THOMPSON, M.; VENTERS, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: towards a platform assessment framework (PAF). **Government Information Quarterly**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 1-16, abr. 2017.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em construção. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 3, p. 265-284, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/99>. Acesso em: 23 dez. 2023.

BRYNJOLFSSON, Erik; MCAFEE, Andrew. **The big data boom is the innovation story of our time**. 2011. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2011/11/the-big-data-boom-is-the-innovation-story-of-our-time/248215/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Mário André Machado. **Subdesenvolvimento e estado de exceção: aspectos do pensamento de Celso Furtado**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado/COPED, 2011.

CACHIN, Christian; VUKOLIĆ, Marko. Blockchain Consensus Protocols in the Wild. **Arxiv**: IBM Research - Zurich, Zurich, v. 02, n. 1, p. 1-24, jul. 2017. Disponível em: <https://arxiv.org/pdf/1707.01873.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2024.

CADE. **CADE investe em tecnologia e inovação para prestar serviço público ágil e de qualidade à sociedade**. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/assuntos/noticias/cade-investe-em-tecnologia-e-inovacao-para-prestar-servico-publico-agil-e-de-qualidade-a-sociedade>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CADE. **Clique Leniência**. Disponível em: <https://leniencia.cade.gov.br/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CADE. **Plano de Transformação Digital 2020/2021**. 2020. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Relatoriorios%20de%20gestao/2020/Cap.%204/Plano%20de%20Transforma%C3%A7%C3%A3o%20Digital_2020_2021.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

CADE. **Plano estratégico CADE 2024:** por um Brasil mais competitivo. 2021. Disponível em: https://cdn.cade.gov.br/Portal/aceso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico/CADE_Planej_Estrategico_2021-2024_09ago21.pdf. Acesso em: 27 fev. 2024.

CADE. **Portaria CADE Nº 416, de 09 de setembro de 2021.** Estabelece normas de recebimento e tratamento de pedido de senha (pedido de *marker*) para negociação de Acordo de Leniência por meio eletrônico – Clique Leniência. 2021. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/publicacoes/controlador_publicacoes.php?acao=publicacao_visualizar&id_documento=1026213&id_orgao_publicacao=0. Acesso em: 27 fev. 2024.

CAMBRIDGE DICTIONARY. **Dictionary.** Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-portuguese/hype>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CAMUS, Albert. **O mito de Sísifo.** Trad. Ari Watch. São Paulo: Editora Record, 2019. *E-book*.

CARNEIRO, Adele de Toledo. Análise histórica das condições de subdesenvolvimento em gestão no Brasil: a influência do Banco Mundial para a consolidação do gerencialismo em projetos públicos no Terceiro Mundo. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 21, n. 5, p. e2021–0072, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cadernosebape/article/view/89167>. Acesso em: 24 dez. 2023.

CARNEIRO, Adele de Toledo. **Os preceitos gerenciais para o desenvolvimento:** a influência do Banco Mundial para a consolidação do gerencialismo no Brasil na década de 1990. 2019. 307 f. Tese. (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2019.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 27^a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CASIMIRO, Lígia Maria Mello de. Novas perspectivas para o Direito Administrativo - a função administrativa dialogando com a juridicidade e os direitos fundamentais sociais. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 7, n. 30, p. 109-130, 1 out. 2007. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/639>. Acesso em: 07 mar. 2024.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. Administração Pública e planejamento no Estado brasileiro: qual a contribuição a ser feita pelo direito administrativo? **Revista Jurídica - UniCuritiba**, Curitiba, v. 4, n. 45, p. 56-76, set-dez. 2017. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1763>. Acesso em: 25 mar. 2024.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; BRAVO, Álvaro Sanchez. Administración Pública, agentes públicos y planeación social: reforzando las perspectivas éticas del derecho administrativo para el desafío pandémico. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 42, n. 87, p. 1-22, 18 ago. 2021.

CASSESE, Sabino. **Istituzioni di Diritto Amministrativo**. 5. ed. Milano: Giuffrè, 2015.

CASSESE, Sabino; TORCHIA, Luisa. **Diritto amministrativo: uma conversazione**. Bologna: Il Mulino, 2014. *E-book*.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede – vol. I**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

CASTRO, Ana Lúcia de. Consumo e capital informacional nas lógicas de distinção entre grupos dominados. **Tempo Social**, São Paulo, v. 34, n. 2, p. 31-45, 29 ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/gNKfkVB698RjHdGQWP9J4mP/#>. Acesso em: 22 abr. 2024.

CAVALCANTE, Pedro. O plano diretor da reforma do aparelho do estado (PDRAE) à luz da literatura brasileira. In: CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Mauro Santos. **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Brasília, DF: CEPAL-IPEA, 2020.

CAYATTE, Jean-Louis. **Microéconomie de l'incertitude**. 2. ed. Bruxelles: De Boek, 2009.

CELESTE, Edoardo. Digital constitutionalism: a new systematic theorisation. **International Review of Law, Computers & Technology**, London, v. 33, n. 1, p. 76-99, jan. 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13600869.2019.1562604>. Acesso em: jan. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**. São Paulo: NIC.Br, 2023. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: domicílios com acesso à internet**. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Domic%C3%ADlios. Acesso em: 16 abr. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: domicílios que possuem equipamentos TIC**. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Domic%C3%ADlios. Acesso em: 16 abr. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: portal de dados**. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Usu%C3%A1rios. Acesso em: 15 abr. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023: usuários de internet, por tipo de habilidade digital**. Disponível em: https://data.cetic.br/explore/?pesquisa_id=1&unidade=Usu%C3%A1rios. Acesso em: 16 abr. 2024.

CHARBONNEL, David. **Une relecture des lois du service public**. Thèse. Droit. Université de Limoges, 2019.

CHAUM, David; FIAT, Amos; NAOR, Moni. **Untraceable electronic cash. Conference on the Theory and Application of Cryptography.** Nova Iorque, NY: Springer, ago. 1988.

CHEDE, Cezar Taurion. Padrões abertos, interoperabilidade e interesse público. **Politics**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://www.politics.org.br/edicoes/padr%C3%B5es-abertos-interoperabilidade-e-interesse-p%C3%ABlico>. Acesso em: 18 mar. 2024.

CHEVALLIER, Jacques. Bilan de recherche sur la participation dans l'administration française. In: **La participation dans l'administration française**. Paris: PUF, 1975, p. 05. Disponível em: <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/5/chevallier.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CHEVALLIER, Jacques. **Essai sur la notion juridique de service public**. Amiens: Université de Picardie Jules Verne, 19???. Disponível em: <https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/7/chevallier.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2024.

CHEVALLIER, Jacques. **L'État post-moderne**. Paris: LGDJ, 2008.

CHEVALLIER, Jacques. **O estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHEVALLIER, Jacques. **Science administrative**. 6ª. éd. Paris: PUF, 2019.

CHEVALLIER, Jacques. Vers l'État-plateforme?. **Revue Française D'Administration Publique**, Paris, vol. 03, n. 167, p. 627-638, 2018. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2018-3-page-627.htm>. Acesso em: 29 mar. 2024.

CHOPRA, Aneesh. **Innovative state: how new Technologies can transform government**. New York: Atlantic Monthly Press, 2014.

CHRISTENSEN, Clayton; RAYNOR, Michael; MCDONALD, Rory. **What Is Disruptive Innovation?** Twenty years after the introduction of the theory, we revisit what it does—and doesn't—explain. 2015. Disponível em: <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CLARICH, Marcello. **Manuale di diritto amministrativo**. 2. ed. Bologna: Il Mulino, 2015.

CLARKE, Arthur. Clarke's Third Law on UFO's. **Science**, Washington DC, v. 159, n. 3812, 19 jan. 1968. American Association for the Advancement of Science (AAAS). Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.159.3812.255.c>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CLUZEL-MÉTAYER, Lucie; PREBISSY-SCHNALL, Catherine; SÉE, Arnaud. La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?. In: CLUZEL-MÉTAYER, Lucie; PREBISSY-SCHNALL, Catherine; SÉE, Arnaud (Coordinateurs). **La transformation numérique du service public: une nouvelle crise?**. Paris: Mare et Martin, 2021.

COLIN, Nicolas; VERDIER, Henri. **L'âge de la multitude**: entreprendre et gouverner après la révolution numérique. 2e. Éd. Paris: Armand Colin, 2015. *E-book*.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Ata da reunião do colegiado nº 38 de 17.10.2023**. 2023. Disponível em: https://conteudo.cvm.gov.br/decisoes/2023/20231017_R1.html. Acesso em: 27 fev. 2024.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Comissão de Valores Mobiliários - Protocolar Documentos**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/protocolar-documentos-junto-a-cvm>. Acesso em: 27 fev. 2024.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Portal dados abertos CVM**. Disponível em: <https://dados.cvm.gov.br/>. Acesso em: 27 fev. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 1987. Disponível em: <https://ambiente.wordpress.com/2011/03/22/relatrio-brundtland-a-verso-original/>. Acesso em: 08 mar. 2024.

CONCEIÇÃO, Octavio Augusto C. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista?. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 36, p. 26-45, 8 out. 2009.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. 1819. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf. Acesso em: 10 abr. 2024.

CONSTANT, Benjamin. **Principles of politics applicable to all governments**. Indianapolis: Liberty Fund, 2003.

COPALO, Edilane Del Rio. ICP Brasil. **Revista CEJ**, Brasília, n. 20, p. 58-66, jan./mar, 2003, p. 64-65. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/522>. Acesso em: 20 jan. 2024.

COUTO, Mia. **O mapeador de ausências**. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

CRETELLA JÚNIOR, J. Fundamentos do direito administrativo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 72, n. 1, p. 299-317, 1977. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66798>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A dignidade da pessoa humana como princípio constitucional estruturante do direito administrativo. **Revista da ESMESC**, Florianópolis, v. 22, n. 28, p. 79–104, 2015. Disponível em: <https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/122>. Acesso em: 8 mar. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública democrática e supremacia do interesse público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Por um novo direito administrativo: a travessia da legalidade para a juridicidade administrativa. **Revista da ESDM**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 34-67, 16 jan. 2016. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/27>. Acesso em: 07 mar. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; SOUSA, Thanderson Pereira de. Política de governança pública federal: adequação, modelo de gestão e desafios. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; NIEBUHR, Pedro de Menezes; SOUSA, Thanderson Pereira de (Organizadores). **Direito administrativo em transformação**. Florianópolis: Habitus, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONDIM, Liliane Sonsol; SOUSA, Thanderson Pereira de. Análise de Impacto Regulatório (AIR) e participação social no Brasil. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 34, n. 2, p. 351-370, 31 ago. 2020. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/11304>. Acesso em: 27 fev. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. A transparência no tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: o lapidário e o diamante bruto. In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; GONZÁLEZ SANMIGUEL, Nancy Nelly; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Direito administrativo contemporâneo: diálogos Brasil e México**. Florianópolis: Editora Habitus, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no marco do governo digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (Coordenadores). **Direito público e tecnologia**. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609>. Acesso em: 1 fev. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. O controle da Administração Pública no contexto do constitucionalismo contemporâneo: um debate a partir das mudanças trazidas pela LINDB. In: GORCZEVSKI, Clóvis (organizador). **Direitos humanos e participação política**. Vol. XI. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas públicas e responsividade: um caminho civilizatório em átimos de crise. In: ZOCKUN,

Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **O direito administrativo do pós-crise**. Curitiba: Íthala, 2021.

CVM. **Carta de Serviços ao Usuário**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/cvm/pt-br/aceso-a-informacao-cvm/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 21 mar. 2024.

DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DATAPREV. **Integração do Governo Federal com estados e municípios amplia oferta de serviços digitais para a população**. 2023. Disponível em: <https://www.dataprev.gov.br/noticias/integracao-do-governo-federal-com-estados-e-municipios-amplia-oferta-de-servicos-digitais>. Acesso em: 03 abr. 2024.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. Trad. Francisco Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DESPRAIRIES, Armand. 150 aniversario del arrêt Blanco: Que máis podemos aprender desta sentença fundamental para o dereito administrativo francés? **Administración & Cidadanía**, Santiago de Compostela, v. 18, n. 1, p. 287-294, 6 nov. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do Direito Administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações dos serviços públicos no Brasil**. In: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson; SALGADO, Eneida Desiree. **Direito administrativo e suas transformações atuais: homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Curitiba: Íthala, 2016.

DIAS, Taísa; CARIO, Sílvio A. Ferraz. Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, vol. 35, n. 02, 2014. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2876>. Acesso em: 05 jan. 2024.

DIETMAIR, Carla. Une taxinomie des données d'intérêt public: questions émergentes. In: In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique**. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Álvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, fev. 2009.

DOUEIHI, Milad. Un humanisme numérique. **Communication & Langages**, Paris, v. 167, n. 1, p. 3-15, 1 mar. 2011.

DOWBOR, Ladislau. **O capitalismo se descola: novas arquiteturas sociais**. São Paulo: Sesc, 2020.

DUBERRY, Jérôme. **Beyond Techno-solutionism and silver bullets**. 2023. Disponível em: <https://www.genevapolicyoutlook.ch/beyond-techno-solutionism-and-silver-bullets/>. Acesso em: 23 abr. 2024.

DUGUIT, Léon. **Les transformations du Droit Public**. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.

EL HAMDOUNI, Youssef. Internet y la primavera árabe: hacia una nueva percepción del ciberespacio. **Paix et Sécurité Internationales**, Cádiz, vol. 01, p. 167-173, 2013. Disponível em: <https://rodin.uca.es/handle/10498/19501>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à interoperabilidade**. ENAP/DCP: Brasília, 2015, p. 05. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2399/1/M%C3%B3dulo_1_EPING.pdf. Acesso em: 18 mar. 2024.

FAUSTINO, Deivison; LIPPOLD, Walter. **Colonialismo digital: por uma crítica harcker-fanoniana**. São Paulo: Boitempo, 2023. *E-book*.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. p. 195-216, 2014, p. 206. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/225>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. Interloquções bibliográficas e epistemológicas entre a ciência de dados e a ciência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 49, n. 3, 2021. Disponível em: <https://revista.ibict.br/ciinf/article/view/5655>. Acesso em: 8 mar. 2024.

FERNEDA, Ariê Scherreier. **Governança e transformação digital nas capitais dos estados brasileiros: as Tecnologias da Informação e Comunicação como aliadas estratégicas da Administração Pública Municipal**. 2023. 225 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

FERREIRA, Ivanir. **Notícias falsas sobre covid exploraram aspectos culturais para manipular população**. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/noticias-falsas-sobre-covid-exploraram-aspectos-culturais-para-manipular-populacao/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

FERREIRA, Simone. B. L. et al. E-acessibilidade: tornando visível o invisível. **Revista Morpheus - Estudos Interdisciplinares em Memória Social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 1-19, 2007, p. 04. Disponível em: <http://seer.unirio.br/morpheus/article/view/4780>. Acesso em: 22 jan. 2024.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Direito econômico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 206, p. 89–107, 1996. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46857>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FIOCRUZ. **Boletim observatório Covid-19 – Boletim especial: balanço de dois anos de pandemia Covid-19**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2022. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/documento/boletim-covid-balanco-de-2-anos-da-pandemia>. Acesso em: 24 jan. 2024.

FISCHER, Heloisa; MONT'ALVÃO, Claudia; RODRIGUES, Erica. **Fator facilitador ou barreira para cidadãos acessarem e-serviços: o papel do texto em governo eletrônico**. In: 17º ERGODESIGN – Congresso Internacional de Ergonomia e Usabilidade de Interfaces Humano Tecnológica: Produto, Informações Ambientes Construídos e Transporte, 17º., 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2019. p. 1-16, p. 05.

FISCHER, Octavio Campos; MACHADO, Luciano Marlon Ribas. Pacto federativo em crise: uma análise na visão dos municípios, da segurança jurídica e da dignidade humana. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 03, n. 53, p. 233-254, dez. 2018. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3217>. Acesso em: 01 abr. 2024.

FONSECA, Isabel Celeste. Governança pública (local) digital: notas breves sobre a estratégia em curso de aceleração da transição digital. In: SILVA, Artur Flamínio da. **Direito administrativo e tecnologia**. Coimbra: Almedina, 2023.

FRANCE. **France connect**. Disponível em: <https://franceconnect.gouv.fr/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e blockchain como instrumentos para o desenvolvimento econômico. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **Ordem e decadência política: da revolução industrial à globalização da democracia**. Rio de Janeiro: Roccodigital, 2018. *E-book*.

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

FURTADO, Celso. **Anos de formação 1938-1948**: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/Contraponto, 2014.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. Os ares do mundo. In: FURTADO, Celso. **Obra autobiográfica**: Tomo III. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e legitimidade do Estado**: uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. Estado Social e Estado Subsidiário: dois modelos distintos de desenvolvimento. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI**, São Paulo, v. 3, n. 11, p. 283–300, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/314>. Acesso em: 26 fev. 2024.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 2009. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GARCIA, Joana; TARGINO, Maria. Conceitos de inédito e original: uso e implicações na comunicação científica. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, João Pessoa, vol. 08, 2013. Disponível em: <https://www.pbcib.com/index.php/pbcib/article/view/17737>. Acesso em: 18 jun. 2024.

GARCIA, Marcos L.; PASTOR, Roberto A. Viticiano. A. A crise do federalismo no combate à pandemia da Covid-19. **Revista Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 36, n. 3, p. 82-113, 2022. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/14201>. Acesso em: 02 abr. 2024.

GIRAULT, Yannick. La dématérialisation au service de la performance de l'administration. **Gestion & Finances Publiques**, Paris, n. 6, p. 81-83, nov. 2017.

GOLDSTINE, H. H.; GOLDSTINE, Adele. The Electronic Numerical Integrator and Computer (ENIAC). **IEEE Annals of The History of Computing**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 10-16, 1996.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital: história, problemas e temas.** São Paulo: Edições SESC, 2019.

GONÇALVES, Guilherme Leite. **Direito entre certeza e incerteza: horizontes críticos para a teoria dos sistemas.** São Paulo: Saraiva, 2013.

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas: tomo I – parte general.** 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo: 2017.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Eficiência administrativa: alargamento da discricionariedade acompanhado do aperfeiçoamento dos instrumentos de controle e responsabilização dos agentes públicos – um paradigma possível? In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de et al (coordenadores). **Direito administrativo e liberdade: estudos em homenagem a Lúcia Valle Figueiredo.** São Paulo: Malheiros, 2014.

GUGLIELMI, Gilles J. **Introduction au droit des services publics.** Paris: LGDJ, 1994.

GUSFIELD, Joseph R. **The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order.** Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade – volume I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade – volume II.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. In: BLANCHET, Luiz Alberto. (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas.** Curitiba: Íthala, 2014.

HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional**, Ciudad de México, v. 1, n. 39, p. 131-167, 6 ago. 2018. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932018000200131. Acesso em: 07 mar. 2024.

HAHN, Tatiana M. **Dados pessoais e contratação de cloud computing no setor público.** 2023. Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-ago-11/tatiana-hahn-cloud-computing-administracao-publica-federal/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

HAMEL, Gary; ZANINI, Michele. The power of experimentation. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 13, n. 3-4, p. 52-58, 31 maio

2023. MIT Press. http://dx.doi.org/10.1162/inov_a_00292. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/13/3-4/52/116221/The-Power-of-Experimentation>. Acesso em: 28 mar. 2024.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit administratif**: contenant le droit public et le droit administratif. 2e. éd. Paris: Larose et Forcel, 1893.

HAYNE, Luiz Augusto; WYSE, Angela Terezinha de Souza. Análise da evolução da tecnologia: uma contribuição para o ensino da ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 37-64, 18 dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbect/article/view/5947/pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

HOUAISS, Antonio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. 1ª. edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUXLEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Tradução de Lino Serrano. 22ª. ed. São Paulo: Biblioteca Azul/Globo, 2014. *E-book*.

IBGE. **Conheça o Brasil – População: Educação**. 2022. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em: 16 abr. 2024.

IBRAHIM, Adil K; BENABDELHADI, Abdelhay. La transformation digitale de l'administration publique: revue de littérature systématique. **International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management & Economics**, Rabat, vol 02, n. 05, p. 579-591, 2021.

IPHAN. **Carta de Serviços ao Cidadão**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/iphan/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servicos-ao-cidadao>. Acesso em: 21 mar. 2024.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. México: FCE, 2000.

JÈZE, Gaston. **Principios generales del Derecho Administrativo III: el funcionamiento de los servicios públicos**. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1949.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMBERTY, Andrey Oliveira; GOMES, Thais Bonato; SILVA, Rosane Leal da. Direito de acesso à informação pública e governo eletrônico: a transparência nos portais do Poder Executivo da Argentina e do Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 1, p. 157-184, abr. 2020, p. 165. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/67912/40615>. Acesso em: 22 jan. 2024.

LANÇA, Isabel Babo. A construção dos problemas públicos: elementos para uma análise do caso Timor. **Antropológicas**, Porto, n. 04, p. 113-130, 2000. Disponível

em: <https://revistas.rcaap.pt/antropologicas/article/view/923/725>. Acesso em: 15 abr. 2024.

LEAL, Rogério Gesta; BECKER, Vanessa Thomas. Uma breve análise dos modelos teóricos de democracia: das definições clássicas às críticas contemporâneas. **Revista Diálogos Possíveis**, Salvador, vol. 02, n. 02, 226-240, jul/dez, 2023.

LÉOTHIÉ, Laurent. L dématérialisation des questions écrites des parlementaires: um outil de performance pour le Parlement français?. In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital**: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022.

LÉVY, Pierre. **As tecnologias da inteligência**: o futuro do pensamento na era da informática. Trad. Carlos Costa. São Paulo: Editora 34, 2010.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. p. 5-31, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 20 dez. 2023.

LIMA, Caio Monteiro Mota. **O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988**. 2024. 141 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Jurídicas: Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023.

LIMA, Leonardo Carmo Ribeiro de. **O atributo da presunção de veracidade dos atos administrativos: reflexões à luz de um direito administrativo constitucionalizado, processualizado e aderente às inovações tecnológicas**. 2022. 153 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

LINTON, Jonathan D. De-babelizing the language of innovation. **Technovation**, [s. l.], v. 29, n. 11, p. 729-737, nov. 2009. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166497209000595>. Acesso em: 18 jan. 2024.

LORENZETTO, Bruno. M.; CLÈVE, Clèmerson M. Teorias interpretativas, capacidades institucionais e crítica. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 19, n. 19, p. 131–168, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/691>. Acesso em: 12 abr. 2024.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 45, n. 178, p. 181-193,

abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176529>. Acesso em: 11 abr. 2024.

MADAKAM, Somayya; RAMASWAMY, R.; TRIPATHI, Siddharth. Internet of Things (IoT): a literature review. **Journal of Computer and Communications**, [s. l.], v. 03, n. 05, p. 164-173, 2015, p. 165. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=56616>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto; SOUSA, Thanderson Pereira de. Licitações, políticas públicas e desenvolvimento sustentável. **Inclusiones**, Viña del Mar, vol. 05, n. 3, jul/set, p. 48-58, 2018.

MARQUES, Vinicius. **Novo supervazamento expõe dados de toda a população do Brasil**. 2024. Disponível em: <https://gizmodo.uol.com.br/novo-supervazamento-expoe-dados-de-toda-a-populacao-do-brasil/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

MARRARA, Thiago. Direito Administrativo e novas tecnologias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 256, p. 225-521, jan. 2011. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/8500>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAURIN, André. **Droit adminsitratif**. 11e. éd. Paris: SIREY, 2018.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán – Tomo I: Parte general**. Buenos Aires: Depalma, 1949.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado**. Trad. Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014. *E-book*.

MCCARTHY, John. **What is artificial intelligence?** 2007. Disponível em: <http://jmc.stanford.edu/articles/whatisai/whatisai.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. Serviço público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 100–113, 1992. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45285>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 4, p. 66-78, dez. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Grandes temas de direito administrativo**. 1ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. O conceito de direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, vol. 73, jul/set, 1963.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Fomento rural**: programa de fomento às atividades produtivas rurais – promoção da inclusão produtiva e combate à pobreza rural. Disponível em:http://mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/programa_fomento/Folder_FomentoRural.pdf. Acesso em: 26 fev. 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, n. 2, abr/jun, p. 105-120, 2000.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline; BOURDON, Pierre; POULET, Florian. **Droit administratif**. 17ª. éd. Paris: LGDJ, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOROZOV, Evgeny. **Big tech**: a ascensão dos dados e a morte da política. Trad. Claudio Marcondes. São Paulo: Ubu Editora, 2018.

MOROZOV, Evgeny. **To save everything, click here**: the folly of technological solutionism. New York: PublicAffairs: 2013.

MOSCO, Vincent. **Becoming digital**: toward a post-internet society. UK: Emerald Publishing: Bingley, 2017.

MOUFFE, Chantal. Democracia, cidadania e a questão do pluralismo. **Política e sociedade**, Florianópolis, Florianópolis, n. 03, 2003.

MOUFFE, Chantal. **Hegemony, radical democracy and the political**. London: Routledge, 2013.

MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, nov. 2005.

MOURA, Luzia Menegotto Frick de; BRAUNER, Daniela Francisco; JANISSEK-MUNIZ, Raquel. Blockchain e a Perspectiva Tecnológica para a Administração

Pública: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Contemporânea**, Maringá, v. 24, n. 3, p. 259-274, jun. 2020.

MUELLER, Milton L. Against Sovereignty in Cyberspace. **International Studies Review**, Kettering, v. 22, n. 4, p. 01-23, set., 2019.

NEVES, Antônio Francisco Frota; SANTANA, Hector Valverde. A intervenção direta e indireta na atividade econômica em face da ordem jurídica brasileira. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 331-348, 3 out. 2017.

NGUYEN, Thi Hoa; NGUYEN, Hoang Thai Hy. L'État digital du Viêtnam. In: BELLI, Luca; GUGLIELMI, Gilles. **L'État digital: numérisation de l'administration publique et administration publique du numérique**. Boulogne-Billancourt: Berger-Levrault, 2022.

NIELSEN, Rasmus Kleis; GANTER, Sarah Anne. **The power of platforms: shaping media and Society**. New York: Oxford University Press, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. Burocracia reflexiva. In: MARRARA, Thiago (org.). **Direito administrativo: transformações e tendências**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Atlas, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. Governança pública e gestão de riscos: transformações no Direito Administrativo. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coordenadores). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção: integridade para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

NOHARA, Irene. Terapêutica do serviço público na pós-modernidade. In: MARIANO, Cynara; COELHO, Fabrícia; MAIA, Isabelly. (Organizadoras). **Temas de Direito Administrativo e fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

OCDE. **Benchmarking Digital Government Strategies in MENA Countries**. Paris: OCDE, 2017.

OCDE. **Medir a transformação digital: um roteiro para o futuro**. Paris: OCDE Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/digital/mdt-roadmap-portuguese.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

OECD. **Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity** **OECD: Recommendation and Companion Document**. Disponível em: https://www.oecd.org/sti/ieconomy/digital-security-risk-management.pdf?_ga=2.56975978.1528244405.1648559594-1231517575.1648559593. Acesso em: 22 jan. 2024.

OECD. **Public governance and territorial development directorate:** recommendation of the council on digital government strategies. 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

OKBANI, Nadia; CAMAJI, Laure; MAGORD, Claire. Dématérialisation des services publics et accès aux droits. **Revue Des Politiques Sociales Et Familiales**, Paris, v. 145, n. 4, p. 3-10, 13 dez. 2022.

OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023.

OLIVEIRA, Gercina. A. de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 4, n. 2, p. 47 a 74, 1970, p. 48. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/4847>. Acesso em: 16 dez. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32 p. 31-50, abr./jun, 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/504/488>. Acesso em: 14 abr. 2024.

OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida de; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113>. Acesso em: 18 maio. 2024.

ONU. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 26 jan. 2024.

O'REILLY, Tim. Government as a Platform. **Innovations: Technology, Governance, Globalization**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 13-40, jan. 2011. Disponível em: <https://direct.mit.edu/itgg/article/6/1/13/9649/Government-as-a-Platform>. Acesso em: 28 mar. 2024.

PALMA, Juliana Bonacorsi de; ROSILHO, André. Constitucionalidade do direito ao erro do gestor público do art. 28 da nova LINDB. **Revista da CGU**, Brasília, vol. 13, n. 23, jan/jun, p. 45-54, 2021.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PRADO FILHO, José Inacio Ferraz de Almeida. Espaços e interfaces entre regulação e defesa da concorrência: a posição do CADE. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 13-48, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/rYXW89P9nrzqL8QWqMSnbhC/?lang=pt#>. Acesso em: 26 fev. 2024.

PHILLIPS, Anne. **Engendering democracy**. University Park: Polity Press, 1991.

PIGATTO, Jaqueline; SERVILHA, Mikael. **Governança e regulação**: vamos ficar de olho no Pacto Global Digital. DataPrivacy BR, 2023. Disponível em: <https://www.dataprivacybr.org/vamos-ficar-de-olho-no-pacto-global-digital/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

PIRES, Heloisa Fischer de Medeiros. **Impactos da Linguagem Simples na compreensibilidade da informação em governo eletrônico**: o caso de um benefício do INSS. Rio de Janeiro, 2021. 263p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Artes e Design, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

PLATÃO. **A República**. 9ª. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

POPE, Richard. **A working definition of Government as a Platform**. 2019. Disponível em: <https://medium.com/digitalhks/a-working-definition-of-government-as-a-platform-1fa6ff2f8e8d>. Acesso em: 28 mar. 2024.

PRAIBHU, Jaideep. **How should a government be?** The new levers of state power. London: Profile Books, 2021.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 11, n. 32, outubro, 1996.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

REPETTE, Palmyra Farinazzo; SELL, Denilson; BASTOS, Lia Caetano. Governo como plataforma: fatores críticos de sucesso. **Anais do X Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação (Ciki)**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-20, 18 nov. 2020.

RESQUE, João Daniel Daibes; COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes. DEMOCRACIA LIBERAL: sufrágio e deliberação como primeiros passos para uma sociedade plural. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 624-648, 20 ago. 2017.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fabio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 41, n. 85, p. 30-50, 5 nov. 2020, p. 31. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>. Acesso em: 18 jan. 2024.

RIBEIRO, Cláudio José Silva. Big data no contexto da quarta revolução industrial: transformações no processo de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). In: CADERNOS ADENAUER XXI. **A quarta revolução industrial**: inovações, desafios e oportunidades. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020.

RICHTER, André. **Liberdade de expressão não é liberdade de agressão, diz Moraes**: ministro reforça que redes sociais não podem ser usadas ilicitamente. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024->

04/liberdade-de-expressao-nao-e-liberdade-de-agressao-diz-moraes. Acesso em: 14 abr. 2024.

RIVERO, Jean; WALINE, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 2002.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. A dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, n. 1, p. 15-24, 1 maio 2009. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/7953>. Acesso em: 07 mar. 2024.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa - PR, Brasil., v. 11, n. 1, 2011. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/1696>. Acesso em: 05 jan. 2024.

ROQUES-NONNET, Marie-Charlotte. **Le droit peut-il ignorer la révolution numérique?**. Paris: Michalon Éditions, 2010.

ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: **Anais do Encontro Preparatório para o Congresso Anual do CONPEDI 17**, Salvador: Fundação Boiteux, 2008. p. 1150. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

SADDY, André. **Curso de direito administrativo brasileiro**. Vol. 01. Rio de Janeiro: CEEJ, 2023.

SALGADO, Eneida Desiree. Transparencia activa, ciudadanía activa: nuevas tecnologías y control social de la administración. In: RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. **Control administrativo de la actividad de la Administración**. Vol. 01. São Paulo: FIDA, 2019.

SALGADO, Eneida Desiree; VIOLIN, T. Cabral. Transparência e acesso à informação: o caminho para a garantia da ética na Administração Pública. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia. (Org.). **Eficiência e ética na Administração Pública**. Curitiba: Editora Íthala, 2015.

SANDOVAL-ALMAZÁN, Rodrigo et al. **Building digital government strategies: principles and practices**. Gewerbestrasse: Springer, 2017.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais**. Brasília: Cadernos ENAP, 2020.

SANTAELLA, Lucia. **Comunicação ubíqua: repercussões na cultura e na educação**. São Paulo: Paulus, 2013.

SANTAELLA, Lucia; GALA, Adelino; POLICARPO, Clayton; GAZONI, Ricardo. Desvelando a Internet das Coisas. **Revista GEMInIS**, São Carlos, v. 4, n. 2, p. 19–32, 2013. Disponível em: <https://www.revistageminis.ufscar.br/index.php/geminis/article/view/141>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SANTANNA, Gustavo da Silva. **Do Patrimonialismo à sociedade da informação: proposições para a implantação da administração pública eletrônica (e-administração) no Brasil**. 2019. 281 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos, São Leopoldo, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Organizador). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Fábio de Sousa. **Regime jurídico dos agentes públicos digitais**. 2023. 178 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2023.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Governo eletrônico no Brasil: modernização do estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal**. 2002. Tecnologia para la Organización Pública. Disponível em: <http://top.org.ar/ecgp/FullText/000000/DOS%20SANTOS.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. **Dignidade humana e direitos fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. The protection of personality in the digital environment: an analysis in the light of the so-called right to be forgotten in Brazil. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ALBERS, Marion. **Personality and data protection rights on the internet: Brazilian and German approaches**. Cham: Springer Cham, 2023.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Fomento: Administração Pública, direitos fundamentais e desenvolvimento**. Curitiba: Editora Íthala, 2019.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social**. Curitiba: Íthala, 2016.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SCHWENK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, vol. 79, n. 01, jan/jul, 2014. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistapegesp/article/view/607>. Acesso em: 02 abr. 2024.

SERPRO. **Como o governo federal usa o blockchain?**. 2023. Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2023/blockchain-no-governo-federal>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SHEPHERD, Tamara; HENDERSON, Monica. Digital literacy in digital strategy. **Canadian Journal Of Communication**, Calgary, v. 44, n. 2, p. 51-56, 27 jun. 2019.

SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 15, n. 106, jun/set, p. 447-166, 2013.

SILVA, Jéssica Beatriz da. BITTENCOURT, Denise. FONTOURA, Fernando Batista Bandeira da. Democratização da tomada de decisões no ambiente organizacional frente aos postulados democráticos do constitucionalismo contemporâneo: o caso da Mercur. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 14, n. 2, e243, maio/ago. 2023.

SIMÃO, João. B.; RODRIGUES, Georgete. Acessibilidade às informações públicas: uma avaliação do portal de serviços e informações do governo federal. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 34, n. 2, 2006, p. 90. Disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/1093>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SORIANO, Sébastien. **Um avenir pour le service public**: um nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique. Paris: Odile Jacob, 2020.

SOUSA, Flávio; MOREIRA, Leonardo; MACHADO, Javam. **Computação em nuvem**: conceitos, tecnologias, aplicações e desafios. 2009. Anais da Escola Regional de Computação do Ceará, Maranhão e Piauí (ERCEMAPI), 2009.

SOUSA, Thanderson Pereira de Sousa. Serviço público adequado enquanto direito fundamental e atuação dos Tribunais de Contas. In: MARIANO, Cynara; PEREIRA, Fabrícia; MAIA, Isabelly C. Augusto. **Temas de direito administrativo e fundamentos do serviço público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 177-194, 20 set. 2022.

SOUSA, Thanderson Pereira de; MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Inovação e tecnologia para a Administração Pública municipal: entre valor, competências e desafios. In: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (Coordenadores). **Direito administrativo e inovação**: crises e soluções. Curitiba: Íthala, 2022.

STACKE, Maiara Scartezini; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Anotações sobre democracia: uma introdução ao presidencialismo de coalizão brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, vol. 12, n. 02, p.1-24, 2018.

STAFFEN, Marcio Ricardo; ARSHAKYAN, Mher. About the principle of dignity: philosophical foundations and legal aspects. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 38, n. 75, p. 43-62, 24 maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n75p43>. Acesso em: 07 mar. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and Institutions. **SSRN Electronic Journal**, Chicago, v. 01, p. 1-57, jul. 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade 6.421 Distrito Federal**. 2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366176909&ext=.pdf>.
Acesso em: 18 abr. 2024.

SUZOR, Nicolas. **Digital Constitutionalism**: using the rule of law to evaluate the legitimacy of governance by platforms. Sage Journals, Thousand Oaks, jul/set. 2018, p. 04. Disponível em:
<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2056305118787812>. Acesso em: 22 jan. 2024.

SZYMBORSKA, Wislawa. **Poemas**. Trad. Regina Przybycien. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. *E-book*.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 230, n. 01, p. 251-280, 1 out. 2002. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46345>. Acesso em: 08 mar. 2024.

TÁCITO, Caio. **Temas de direito público**: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

TAKAHASHI, Tadao (Organizador). **Sociedade da informação no Brasil – Livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TAURION, Cezar. **Cloud computing/computação em nuvem**: transformando o mundo da tecnologia da informação. Rio de Janeiro: Brasport, 2009.

TEGMARK, Max. **Vida 3.0**: o ser humano na era da inteligência artificial. Tradução Petê Rissatti. São Paulo: Benvirá, 2020.

TEIXEIRA, Albano Busato; BITENCOURT, Caroline Müller. A atividade de fomento administrativo no Brasil no contexto do direito administrativo social. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, p. 79-96, 2022. Disponível em:
<https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/18875>. Acesso em: 22 fev. 2024.

TERRA NETO, Rubens Vasconcellos. Desafios da contratação de serviços em nuvem no setor público: critérios para a contratação no Senado Federal. 2019. Monografia. Instituto Legislativo Brasileiro, 2019.

THE ECONOMIST. **The Inclusive Internet Index 2022**. Disponível em:
<https://impact.economist.com/projects/inclusive-internet-index/2022/readiness?country=Brazil>. Acesso em: 15 abr. 2024.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TOLEDO, Adriana Teixeira de; MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 2, p. 410-438, 30 jun. 2023.

TOMASEVICIUS FILHO, Eduardo. Marco Civil da Internet: uma lei sem conteúdo normativo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 86, p. 269-285, abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/n87YsBGnphdHHBSMpCK7zSN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 jan. 2024.

UN INTERNET GOVERNANCE FORUM. **The charter of human rights and principles for the internet**. 4th. ed. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Opinion/Communications/InternetPrinciplesAndRightsCoalition.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

UNITED NATIONS. **Our common agenda**. New York: UN, 2021.

VAGARINHO, João Paulo. Como identificar a originalidade num artigo científico ou numa tese de doutoramento?. **Educar em Revista**, São Paulo, v. 35, n. 73, p. 181-207, fev. 2019.

VALLE, Vanice Lírio do. Inteligência artificial incorporada à Administração Pública: mitos e desafios teóricos. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 179-200, jul./set. 2020.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas para inteligência artificial: uma contribuição para uma agenda prioritária. In: WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes; GODINHO, Heloísa Helena A. Monteiro; IOCKEN, Sabrina Nunes (coordenadoras). **Políticas públicas e os ODS da Agenda 2030**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

VELOSO, Caetano. **Anjos tronchos**. Rio de Janeiro: Sony Music, 2020.

VELOSO, Caetano. **O quereres**. Rio de Janeiro: Phillips, 1984. 2min. 58s.

VELOSO, Caetano. **Um índio**. Rio de Janeiro: Phillips, 1977. Disponível: <https://www.letras.mus.br/caetano-veloso/44788/>. Acesso em: 19 fev. 2024.

VELOSO, Caetano. **Vaca profana**. Rio de Janeiro: RCA Victor, 1984.

VERMEULE, Adrian. The administrative state: law, democracy, and knowledge. In: TUSHNET, Mark; GRABER, Mark; LEVINSON, Sanford. **The Oxford Handbook of the U.S. Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

VIANA, Ana Cristina Aguilar; BERTOTTI, Bárbara M. Desmaterialização de serviços públicos no Brasil: o Governo Federal em 2019. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, v. 07, n. 3, 2019.

VIANA, Arízio de. O que é o D.A.S.P. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 35, p. 476–483, 1954, Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/13625>. Acesso em: 16 dez. 2023.

VICTOR, Sérgio. A. F.; QUINTAS, Fábio L. A noção de serviço público: do *Arrêt Blanco* à ADPF 46. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 12, n. 66, 2016. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2847>. Acesso em: 13 mar. 2024.

VIEIRA, Wilson. A “modernização” no pensamento de Celso Furtado: desafio à construção da nação. **Teoria & Pesquisa Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 24, n. 1, 2015. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/426>. Acesso em: 30 dez. 2023.

WARAT, Luis Alberto; CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. **Ensino e saber jurídico**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1977.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 1979.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental**. São Paulo: SARAIVA, 2018.

WESCHENFELDER, Lucas Reckziegel; FRIEDRICH, Denise Bittencourt. Notas sobre a releitura de Feenberg a respeito da teoria crítica da tecnologia: uma proposta de democratização do desenvolvimento tecnológico na esfera digital como premissa de transformações democráticas. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 18, n. 28, p. 13-42, 22 abr. 2020.

WILDE, Oscar. **L'âme de l'homme sous le socialisme**. Paris: Éditions Mille et une Nuits, 2013.

WOOLF, Virginia. **Orlando – uma biografia**. Trad. Laura Alves. Rio de Janeiro: Nova Fronteira/Saraiva, 2011.

ZAGANELLI, Margareth Vetis; MAZIERO, Simone Guerra. Fake news e eleições no Brasil - os riscos para a democracia. **Revista Eletrônica de Direito Eleitoral e Sistema Político - REDESP**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 164-175, jan./jun. 2021.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021. *E-book*.