FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
PROOGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (MESTRADO) COM ÊNFASE EM CONSTITUCIONALISMO E DEMOCRACIA

MOISÉS SIQUEIRA DA SILVA COSTA

DIREITO ADMINISTRATIVO DIGITAL: A LEI 14.129/2021 E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

DIGITAL ADMINISTRATIVE LAW: THE LAW 14.129/2021 AND INNOVATION LABORATORIES

POUSO ALEGRE-MG
2024

MOISÉS SIQUEIRA DA SILVA COSTA

DIREITO ADMINISTRATIVO DIGITAL: A LEI 14.129/2021 E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

DIGITAL ADMINISTRATIVE LAW: THE LAW 14.129/2021 AND INNOVATION LABORATORIES

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas, pela linha de pesquisa Relações Sociais e Democracia.
Orientador: Prof. Dr. Leandro Corrêa de Oliveira

POUSO ALEGRE
2024

FICHA CATALOGRÁFICA

C678d COSTA, Moisés Siqueira da Silva

DIREITO ADMINISTRATIVO DIGITAL: A LEI 14.129/2021 E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO. / Moisés Siqueira da Silva Costa. Pouso Alegre: FDSM, 2024.

172p. Il.

Orientador: Leandro Côrrea de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Desenvolvimento. 2. Direito Administrativo. 3. Direito Digital. 4. Lei 14.129/2021. 5. Laboratórios de Inovação. I de Oliveira, Leandro Côrrea. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

AGRADECIMENTOS

Antes de adentrar na árdua tarefa de realizar os agradecimentos, vejo-me no dever expresso de fazer constar o quão dual é uma empreitada de se realizar um curso de mestrado. Cujo pesado, intenso e desgastante labor se manifesta no prazer de adquirir novos conhecimentos que podem e devem ter aplicação prática.

A cada resumo, resenha e artigo escritos, estudos e energia se manifestam na formação de novos indivíduos, pensamentos, entorno e mundo. Maravilhosamente vemos que na formação acadêmica jamais estaremos sozinhos em prol de um ideal.

Portanto, deixo meus mais sinceros votos de admiração, respeito por todas as pessoas que me apoiaram neste período de intensa atividade acadêmica. Iniciando-se pelo núcleo de minha família, meu pai Aristides, mãe Maria Angélica, irmão mais novo Pedro, cada membro com suas particularidades e exemplos a serem extraídos.

Inobstante, faço constar os nomes de meus avós, Gersom e Ilza, Fausto e Lúcia que se fizeram e fazem presentes em toda minha trajetória. Nesta mesma senda, estendo aqui meu agradecimento a todos os familiares que direta e indiretamente contribuem para nossa formação.

Agradeço a Monique, minha esposa, neste período grávida de um menino, meu filho, alegria maior.

Agradeço a Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM pelas ótimas experiências fornecidas neste período de formação, bem como a todo corpo docente do curso de mestrado em Constitucionalismo e Democracia.

Por fim, deixo um agradecimento especial ao professor doutor Leandro Corrêa de Oliveira enquanto orientador da presente tese, pesquisador de Direito do Estado e grande instigador na produção de resenhas de várias obras e leituras no decorrer do curso. Bem como a todo corpo docente da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM.

“Os antigos diziam que quando a gente botava um mastro no chão para fazer nossos ritos, ele marcava o centro do mundo”[1]

“Não ande atrás de mim; talvez eu não queira liderar.
Não ande na minha frente; talvez eu não queira seguir você.
Ande a meu lado... pra podermos caminhar juntos.”[2]

---

[1] KRENAK, Ailton. Futuro Ancestral / Ailton Krenak. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2022. ISBN 978-65-5921-154-8. p.31

[2] Provérbio Ute e Sioux. VIEZZER. Moema. Abya Yala, genocídio, resistência e sobrevivência dos povos originários das Américas / Moema Viezzer, Marcelo Grondin – 1.ed.- Rio de Janeiro: Bambual Editora. 2021 p.219

RESUMO

Este estudo objetiva, mediante revisão de literatura, estruturar um sistema jurídico administrativo digital que garanta seguridade na implementação dos Laboratórios de Inovação e demais sistemas, como as redes de conhecimento, trazidos pela Lei 14.129/2021 denominada como “Lei do Governo Digital”. Para tanto, o estudo inicia-se com a análise desenvolvimento enquanto conceito atrelado à inovação, à tecnologia e às políticas públicas, com claro viés econômico e financeiro, a fim de que sirva de arcabouço para modular a temática no decorrer da exposição. Sequencialmente, analisa-se o desenvolvimento, a inovação e a tecnologia sob o viés constitucional, como forma de compor uma estrutura teórico, com viés pragmático, para os respectivos operadores do direito. Feitas essas considerações, adentra-se à análise dos principais fundamentos do Direito administrativo, previstos no Art. 37 da CFRB/88, sob a ótica do direito digital, cujas considerações apontaram para a necessidade de se pensar um direito fundamentado nas consequências práticas e nas capacidades preditivas próprias de uma eventual análise econômica, facilitada pelas tecnologias. Posteriormente, almeja-se postular uma série de condutas desejáveis no exercício do dever público. Ao tratar especificamente da Lei 14.129/2021, fazendo uma hermenêutica crítica-normativa estruturada em cinco critérios, segundo as lições de Alexy, foi possível perceber que é de interesse do Estado a manutenção de uma plataforma de atendimento ao usuário unificada, voltada a prestação de múltiplos serviços mediante catalogação, e que seja capaz de identificar um usuário pelo número de CPF, com os respectivos protocolos de segurança, sem deixar as necessidades especificas voltadas às questões de acessibilidade de lado, com o intuito de aproximar à administração da população. Inobstante, a mesma lei prevê a implementação de redes de conhecimento como forma de aprimorar a intercomunicação entre indivíduos, usuários e instituições, economizando recursos e facilitando a realização de trabalhos em equipes, no intuito de se promover o desenvolvimento e as ciências. Outrossim, explora-se o conceito de Laboratório de Inovação, não se tratando de uma criação recente e própria da lei, mas que a lei trouxe a intenção de hierarquizá-lo e padronizá-lo a nível federal como forma de aprimoramento de eficiência. Neste sentido, foi possível mapear os laboratórios de inovação, seus vínculos institucionais, suas características e potencialidades, bem como verificar entes de cooperação. Para, por fim, mediante apontamentos da sociologia francesa, verificar sistemas que envolvam capacidades preditivas, de comunicação, implementação de teses, antíteses e sínteses, num sistema de segurança progressiva denominada como empilhamento, bem como verificando o papel institucional das autarquias especiais na consolidação de uma base mínima operacional para a garantia da segurança nos protocolos de inovação. Concluindo, o texto, dividido em tópicos e subtópicos próprios para a consulta, em momentos determinantes adotou uma postura dialética no intuito de verificar as transformações e desafios decorrentes da possibilidade de se implementar o presente projeto normativo.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Direito Administrativo; Direito Digital; Lei 14.129/2021; Laboratórios de Inovação; Redes de Conhecimento;

ABSTRACT

This study aimed, through a literature review, to structure a digital administrative legal system that guarantees security in the implementation of Innovation Laboratories and other systems, such as knowledge networks, brought by Law 14,129/2021 known as the "Digital Government Law". To this end, the study begins with the analysis of development as a concept linked to innovation, technology and public policies, with a clear economic and financial bias, so that it serves as a framework to modulate the theme throughout the exhibition. Sequentially, development, innovation and technology are analyzed from a constitutional perspective, as a way of composing a theoretical structure, with a pragmatic bias, for the respective legal operators. Having made these considerations, we enter into the analysis of the main foundations of administrative law, provided for in Article 37 of the CFRB/88, from the perspective of digital law, whose considerations pointed to the need to think about a law based on practical consequences and predictive capabilities typical of an eventual economic analysis, facilitated by technologies. Sequentially, it tries to bring series of desirable human behavior in administrative work. When dealing specifically with Law 14,129/2021, using a critical-normative hermeneutics, with five structural aspects, accordingly Alexy lessons, it was possible to realize that it is in the State's interest to maintain a unified user service platform, aimed at providing multiple services through cataloging, and that is capable of identify a user by CPF number, with the respective security protocols, without leaving specific needs related to accessibility issues aside, with the aim of bringing administration closer to the population. The same law provides for the implementation of knowledge networks as a way of improving intercommunication between individuals, users and institutions, saving resources and facilitating teamwork, with the aim of promoting development and science. Furthermore, the concept of an innovation laboratory is explored, as it is not a recent creation specific to the law, but the law brought the intention of hierarchizing and standardizing them at the federal level as a way of improving efficiency. In this sense, it was possible to map the innovation laboratories, their institutional links, their characteristics and potential, as well as verify cooperation entities. Finally, using notes from French sociology, verify systems that involve predictive capabilities, communication systems, implementation of theses, antitheses and syntheses, in a method of progressive security known as stacking, as well as verifying the institutional role of special authorities in consolidating a minimum base operational to guarantee security in innovation protocols. In conclusion, the text at decisive moments adopted a dialectical stance in order to verify the transformations and challenges arising from the possibility of implementing the present normative project.

KEYWORDS: *Development; Administrative law; Digital Law; Law 14,129/2021; Innovation Laboratories; Knowledge Networks;*

Sumário

LISTA DE QUADROS E TABELAS _____ *1*

1. INTRODUÇÃO _____ *2*

1.1. Considerações Iniciais _____ **2**

1.2. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública _____ **3**

1.2.1. Desenvolvimento ou modernização? _____ 6

1.2.2. Desenvolvimento e Políticas Públicas _____ 7

1.3. A retomada do debate sobre o Desenvolvimento _____ **8**

1.4. A atuação do Estado no domínio econômico _____ **10**

2. O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO E OUTROS APONTAMENTOS _____ *12*

2.1. Objetivo constitucional fundamental _____ **12**

2.2. O Desenvolvimento como pressuposto _____ **13**

2.3. Delimitação de competência _____ **13**

2.4. Possibilidades de intervenção _____ **15**

2.5. Participação dos Estados-Membros pelo Congresso Nacional na formação da ordem jurídica nacional _____ **17**

2.6. Atividade econômica _____ **18**

2.7. Ciência, Tecnologia e Inovação _____ **20**

2.8. Do sistema nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação _____ **22**

2.9. Da sustentabilidade _____ **23**

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOB UMA PERSPECTIVA DIGITAL _____ *26*

3.1. Legalidade e segurança _____ **27**

3.1.1. Teoria e Método 29

3.1.2. Compliance no setor público 31

3.1.3. Deontologia: da boa governança 36

3.1.4. Gestão na sociedade de informação 40

3.2. Impessoalidade e moralidade 42

3.2.1. Relações realçadas? 44

3.2.2. Redes e cibercidadania 46

3.2.3. *Moralidade e inovação pública* 50

3.3. Publicidade e eficiência 53

3.3.1. *Procedimentalização, gestão de riscos e transparência (publicidade)* 55

3.4. Tecnologias da Informação e outras tecnologias (eficiência) 57

3.4.*1. Abrangência* 57

3.4.2. Percalços 59

3.*4.3. Perspectivas* 60

3.5. Publicidade revisitada 61

3.6. Eficiência revisitada 62

4. A LEI 14.129/2021: TRANSFORMAÇÕES DIGITAIS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS 63

4.1. Hermenêutica crítico normativa 64

4.1.1. *Disposições gerais* 66

4.1.2. *Da digitalização da Administração Pública e da prestação digital de serviços públicos – governo digital* 69

4.1.3. Do Governo Digital 71

4.1.4. *Das redes de conhecimento – criações categóricas* 72

4.1.5. *Dos componentes do Governo Digital* 75

4.1.6. *Da base nacional de serviços públicos* 76

4.1.7. *Das plataformas do Governo Digital* 77

4.1.8. *Deveres ou da prestação digital de serviços públicos* 78

4.1.9. *Direitos dos usuários da prestação digital de serviços públicos* 79

4.1.10. *Do número suficiente para identificação* 81

4.1.11. *Do governo como plataforma* 82

4.1.12. *Do domicílio eletrônico* 85

4.1.13. *Do Laboratório de Inovação (apontamentos normativos preliminares*) 87

4.1.14. *Da governança, gestão de riscos, do controle e da auditoria* 88

4.1.15. *Disposições finais* 91

4.2. Transformações 91

4.2.1. *Ambiente digital* 91

4.2.2. *Gestão de conhecimento* 95

4.3. Desafios 96

5. OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO 97

5.1. Aspectos iniciais 97

5.2. Conceito 98

5.3. Tipos de laboratório e objetivos 99

5.3.1. *Dos entes de cooperação* 101

5.5. Cenário 104

5.6. Justificativa para implementação 105

5.7. Iniciativas de um eventual Laboratório de Inovação 107

5.7.1. *Atividade estatal estimuladora da ciência* 110

5.7.2. *Regime jurídico e natureza instrumental para estímulo de parcerias entre público e privado* 112

5.8. Conclusões parciais ____ **114**

6. Ciência em ação e cibercultura ____ ***117***

6.1. Simulações, hipóteses e capacidades preditivas ____ **118**

6.1.1. *Multimídias e unimídias* ____ 119

6.1.2. *Simulações e escalas* ____ 121

6.2. Laboratórios e contra-laboratórios ____ **123**

6.2.1. *Técnicas de validação* ____ 123

6.3. O papel das autarquias especiais ____ **126**

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS ____ ***130***

REFERÊNCIAS ____ ***135***

LISTA DE QUADROS E TABELAS

1. PRINCIPAIS ATORES DO SNCTI 23
2. SISTEMA DE PENSAMENTO AMBIENTAL BÁSICO.....25
3. COMPONENTES DA BASE NACIONAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS 77
4. EVOLUÇÃO DA TECNOLOGIA DO E-GOV.....94
5. CATEGORIAS DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO.....99
6. OBJETIVOS DOS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO.....101
7. ENTES DE COOPERAÇÃO SEGUNDO A DOUTRINA.....102
8. MAPA DOS VINCULOS INSTITUCIONAIS DOS LABORATÓRIOS.....104
9. ANO DE INAUGURAÇÃO DOS LABORATÓRIOS.....105
10. INICIATIVAS DOS LABORATÓRIOS.....108
11. ESTRATÉGIAS DOS LABORATÓRIOS.....109
12. DIMENSÕES DA COMUNICAÇÃO.....120
13. DIMENSÕES DO VIRTUAL.....122

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações Iniciais

A questão relativa à inovação e seus desdobramentos na sociedade se tornou um fértil campo de estudo para aprofundamento nas mais diversas questões inerentes a matéria. Neste aspecto, podemos citar trabalhos relacionados a proteção de dados sensíveis de cidadãos e usuários, tendo em vista que o ambiente virtual na contemporaneidade acabou por propiciar um gigantesco intercambio e meio de captação de informações, chamada de *big data.*

Logicamente, os Estados não podem se furtar ao enfrentamento das questões relativas à inovação devendo agir prontamente para a garantia desses Direitos individuais homogêneos. Tratando-se, talvez, de uma preocupação reativa primária. Isto se deve ao fato de que houve avanços tecnológicos, de comunicação e de informação irrefreáveis neste último século em que incita a presente investigação em desvelar se o Estado fora capaz de acompanhar os avanços tecnológicos, bem como se adaptar as contingências e legislar adequadamente o tema.

Partindo de alguns pressupostos constitucionais e marcos regulatórios recentes, avançaremos na presente temática no sentido de aprofundar na questão relativa à “Lei do Governo Digital” (Lei.14.129/2021), para, por fim, chegar ao ponto em específico que é tratar dos laboratórios de inovação.

Recentemente, no Brasil, foram editadas normas importantes acerca da temática inovação, dentre elas podemos citar o “Marco Civil da Internet” (Lei 12.965/2014), com o respectivo decreto regulamentador (Decreto 8.771/2016), bem como a “Lei Geral de Proteção de dados” (Lei 13.709/2018). Mencionando, em tempo, a recente reforma na Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro (mudanças decorrentes da Lei 13.655/2018 apelidada de “Lei de Segurança e Inovação Pública”).

Portanto, a abordagem envolve partir das generalidades rumo às especificações, cujo caminho perpassa uma do desenvolvimento enquanto pressuposto, aspectos de uma visão constitucional adaptada à tecnologia, aspectos

pragmáticos e de governança, para, enfim, entrar na “Lei do Governo Digital” e, enfim, tratar dos Laboratórios de Inovação com seu viés preditivo e pragmático.

Limita-se a temática justamente pelo fato de que o chamado “direito digital” acaba por trazer em seu bojo uma infinidade de temas relativos aos mais diversos ramos do direito, cujos problemas podem surgir no decorrer da atividade ou por prognóstico laboratorial. Portanto, restringe-se o tema sob o foco do Direito Público, do Direito Administrativo. Para se chegar a tal objetivo, a análise apontará para a rememoração dos fundamentos constitucionais à luz das transformações e da inovação e para uma abordagem que previna a prática de ilegalidades, que garanta legitimidade e indique uma viável procedimentalização digital.

Ou seja, enfrentar detalhadamente os riscos inerentes a atividade pública inserida no contexto digital se torna, em tempo, objeto geral do presente trabalho, que envolve cientificar sobre o método pautado na legalidade para além do deslumbramento provocado pela inovação, cujo olhar crítico buscará apontar, conforme preconiza o direito público, para noção de quem sempre há um meio e uma forma em específico de se fazer na seara administrativa, apontando uma estrutura.

Por fim, espera-se que com a respectiva análise tal obra sirva de fundamento para uma boa governança digital, uma administração pública inovativa de qualidade, e que forneça contornos sólidos para implementação de laboratórios de inovação e as tecnologias derivadas desse instituto.

1.2. Desenvolvimento, Estado e Administração Pública

Inicialmente devemos ter a noção de que não é possível pensar um Direito Constitucional desconectado de uma teoria de Estado cujas implicações não refletiriam no âmbito pragmático[1].

---

[1] BERCOVICI. Gilberto. As possibilidades de uma teoria de Estado. Revista História das Idéias. O Estado. Vol. 26. Coimbra. Instituto de História e Teoria das ideias/ U. de Coimbra. 2005 p.-7-32 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.130

A noção de desenvolvimento acaba por alterar os parâmetros neoclássicos acerca da interpretação de economia, eventualmente mais estáticos. Schumpeter entende o desenvolvimento como um processo de mudanças endógenas da vida econômica que alteram o estado de equilíbrio preexistente[2]. Keynes, por outro lado, compreende a economia através de suas mudanças, defendendo em face dos neoclássicos a expansão da atuação do Estado na economia como meio de evitar o colapso das economias capitalistas.[3]

É nesse contexto de crescente intervenção estatal e de mudança nos pressupostos da teoria econômica que várias vertentes acabam por se preocupar com questões relativas ao crescimento e desenvolvimento econômicos.

Uma teoria que influenciou o Brasil fortemente, segundo Bercovici[4], foi a de François Perroux[5], que acaba por atrelar a industrialização a mais industrialização, como se o fomento ao desenvolvimento e o surgimento de industrias motrizes atrairiam ainda mais ativos derivados (polos e pequenos polos industriais) e permitiriam até a restauração de passivos (industrias decadentes e dependentes de polos maiores).

É possível inferir que esta não foi a única teoria adotada em solo brasileiro, além de Perroux, é possível citar o sueco Gunnar Myrdal e o norte-americano Albert-Hirschman.

Para Myrdal, importa a questão relativa ao equilíbrio econômico e seus efeitos. Portanto, o autor entende a economia em sua forma interacional e circular, que inevitavelmente tende à cumulação e a concentração. Sabendo-se disso, existem meios preditivos que poderiam induzir a retrações com efeitos regressivos (*backwash*

---

[2] SCHUMPETER. Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico, Coleção Os Economistas. .3.ed. São Paulo. Nova Cultural, 1988, p.47

[3] KEYNES. John Maynard. Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda, São Paulo, Atlas, 1988, Capítulo 24. p.287-291

[4] In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011. p.668

[5] PERROUX. François. L'economie du XX siécle, 4.ed, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble. 4.ed. p.177-189. In: PERROUX. François. QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas p.668

effects), bem como efeitos propulsores (*spread effetcs*). A questão relativa à predição acerca desses efeitos mediante metodologia de estudo visa a preservação de recursos e maior efetividade na sua aplicação, é meio de planejamento orientado[6].

Em contrapartida, Hirschman entende que o desequilíbrio no crescimento geraria uma tensão saudável ao sistema permitindo o próprio desenvolvimento por arrasto (*backward linkage*). Portanto o estímulo ao desenvolvimento de Hirschman é analisado à ordem da competitividade[7].

Tendo as presentes vertentes em vista, devemos ter em mente que apesar das influências de Perroux, Myrdal e Hirschman nos estudos relativos às questões econômicas, o Brasil acabou por adotar a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL (*Comission Económica para América Latina*), permitindo, em tempo, a criação de um grupo misto denominado com CEPAL/BNDE.[8] Visto que validavam uma tradição intervencionista e industrialista. Portanto o Estado passou a ser visto como um promotor do desenvolvimento coordenado.[9]

Apesar da defesa do intervencionismo estatal, é um grande equívoco afirmar que a CEPAL limitava o mercado e a iniciativa privada. A proposta da CEPAL era uma economia capitalista de mercado com a presença de um forte Estado intervencionista em relação de complementaridade[10].

O desenvolvimento acaba sendo condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado acaba tendo a opção de ser o principal promotor do desenvolvimento.

---

[6] MYRDALL. Gunnar, Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, ISEB, (MEC), 1960, p.39-48 In: In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011. p.668

[7] HIRSCHMAN. Albert, O. La estratégia del desarollo económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1973,p 73-80.

[8] QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011. P.669

[9] IANNI, Otávio, Estado e planejamento econômico no Brasil, 5.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, p.124-125, 139-141 e p.162.

[10] PREBISCH, Raul. El sistema económico y su transformación. In: Adolfo Gurrieri (Org), La obra de Prebisch em CEPAL, cit, 2ª 8ª. Ed. P.177-180 e 184; In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011 p.671

1.2.1. Desenvolvimento ou modernização?

O desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica sendo que cada economia e sociedade enfrentam problemas e apresentam características que lhes são específicas[11]. Isso implica na propositura de um planejamento multidisciplinar para que a periferia do desenvolvimento possa ter condições de proceder com o acompanhamento evolutivo condizente.

Desenvolvimento implica em transformação, seja na esfera social ou no sistema de produção. Portanto, a concepção de desenvolvimento compreende a ideia e crescimento e vai mais além, superando-a, sendo que a mera modernização não alcança as transformações coletivas atreladas ao desenvolvimento, eis a questão[12].

Na modernização, obstáculos institucionais sequer são analisados, limitando a mera alteração de um método cujo sinal aponta para o afastamento da análise conjuntural atrelada.

Portanto, o desenvolvimento implica na superação do subdesenvolvimento que porventura possa ocorrer em regiões subdesenvolvidas ou periferias. Tal processo desenvolvimentista implica no objetivo de eliminação de desigualdades. Conforme apregoa a Organização das Nações Unidas:

> [...] um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa a melhoria constante do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios[13].

---

[11] FURTADO, Celso. Teoria e Política do desenvolvimento econômico, cit, 10.ed. p.18 In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011 p.672

[12] FURTADO, Celso. Teoria e Política do desenvolvimento econômico, cit, 10.ed. p.101-104 In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011 p.673

[13] UNITED NATIONS. General Assembly. Declaration on the Right to Development. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986. Preâmbulo. Tradução nossa. No original: “a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits”.

1.2.2. Desenvolvimento e Políticas Públicas

Segundo Marcus André Melo, após a década de 80 no Brasil, aconteceu um certo deslocamento teórico quanto às preocupações acerca da análise do Estado para a sociedade civil, tornando-se centro das preocupações acadêmicas[14], cujo fenômeno aponta para a setorialização das necessidades sociais, e especialização dos pesquisadores e acadêmicos.

Embora as políticas públicas possam representar uma grande seara de estudo para o Direito Administrativo aplicado, só as políticas públicas não têm o condão de promover a compreensão de toda temática atrelada ao conceito amplo de "desenvolvimento", mas permitem visões globais e setoriais do que seria desejável[15].

Uma Teoria do Estado condizente com a noção desenvolvimentista apregoada, portanto, seria uma ciência da realidade conforme apregoa Heller, defendendo a "específica investigação da realidade que nos rodeia", e tal busca não se dá em torno do direito que a constitui, mas à realidade social[16].

> As políticas públicas de EI (empreendedorismo e inovação) têm um papel significativo na promoção de novos negócios e no desenvolvimento dos já existentes, para que sejam coordenados com as necessidades de cada localidade ou público-alvo. Tais aspectos são mais bem compreendidos quando se considera o foco das políticas, ou seja, o que uma política prioriza e o que pretende alcançar[17].

O Estado já não pode ser visto como um ente isolado e independente de toda a atividade social, essa separação impede a compreensão de todo o fenômeno

---

[14] MELO, Marcus André. Estado, Governo e políticas públicas, In: MICELI, Sérgio (Org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), v.3, e Ciência Política, 2.ed., São Paulo/Brasília, Sumaré/ANPOCS/CAPES 2011. P.69 e 81-82. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011 p.676

[15] COMPARATO. Fábio Konder, A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO. Ricardo Antônio Lucas. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor. 1995, p.78 e 82-83 e GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica), 10.ed, São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p.215-219

[16] HELLER. Hermann. Staatslehre, 6.ed., Tubingen, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck). 1983, p.12-13, 52-62, 76 In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011 p.677

[17] MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023. p.23

estatal. Nesse sentido se posiciona Assis, quanto a possibilidade de se averiguar ações intersetoriais e interinstitucionais coordenadas[18].

Política Pública, segundo Dye, seria uma estratégia de aplicação prática, no qual o poder público faz ou deixa de fazer algo.[19] Decorre de um processo racional que precede à ação, cujas etapas se manifestam em “formulação” e “aplicação”.[20]

Pragmaticamente, as políticas públicas são responsáveis por uma consequente geração de emprego, crescimento econômico, desenvolvimento regional e inovação[21]. Sendo que, de acordo com Póvoa[22], a inovação é um motor vital para o desenvolvimento e avanço social, pois é um importante canal de ação governamental.

1.3. A retomada do debate sobre o Desenvolvimento

Percebe-se, portanto, que a proposta de Heller de atrelar a noção de Estado ao fenômeno social continua sendo ferramenta importantíssima para averiguação das teorias de Estado. Na atualidade, o papel do Estado na economia não deixa de ser contestável, na verdade este é um fenômeno que vem permeando toda metade do século XX.

---

[18] ASSIS, Ana Elisa Spaozoli Queiroz. Inovação e Políticas Públicas. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022. p.22

[19] DYE, T. R. Understanding Public Policy, 12ª ed. New Jersey: Pearson Prentice, 2008. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023. p.5

[20] JØRGENSEN, J.; MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. Canadian Public Administration, v. 30, n. 2,, 1987 p..214–229 In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023. p.5

[21] NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. Industrial and Corporate Change, v. 23, n. 1, 2014, p.113–143. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023. p.5

[22] PÓVOA, L. M. C. Tendências das políticas de inovação da OCDE. Economia & Tecnologia, v. 7, n. 4, 2011, p.127–134. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023. p.16

Esse período de tempo no qual o Estado poderia ser denominado com pós-social, deve-se a uma série de eventos que implicaram na decadência da era de ouro da economia global, tendo em vista a crise econômica[23].

A reformulação dos parâmetros para a noção de Estado envolvera questões relativas à desregulamentação em busca de um Estado Mínimo[24].

Logicamente, essa tensão quanto um Estado robusto e uma noção de Estado mínimo não se manifesta em rupturas, que marcaram a metade do século XX com a guerra fria, mas em maleabilidades normativas constitucionais, com claro viés político, onde se observa redes de valores e procedimentos retroalimentadas[25].

Essas interações são devidamente permitidas por um Estado Democrático de Direito voltado à promoção de garantias constitucionais e de direitos humanos inderrogáveis, havendo, em tempo, certa sintonia internacional quanto o alcance destes objetivos[26].

Pode-se dizer que, neste mesmo período, o Estado além de ser eixo maleável de estrutura social, passou a ser, também, "instrumento de garantia da autodeterminação de pessoas humanas"[27].

---

[23] BITTAR, Eduardo. C. B. O direito na pós-modernidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.141

[24] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988, cit, p 44 et seq. "Nota-se que houve experiências fundamentadas em um modelo internacional recente, chamado de período pós-burocrático. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK Peter (org.) Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 193-196.

[25] ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justitcia. Trad: Marina gascón. Madri. Trotta. 1995, p.15

[26] RECASÉNS SICHES, Luis. Filosofia del derecho. México. Porruá, 2008, p1-19; SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p.79; COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P-91-92; HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos: uma hist´ria. Trad: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia das Letras, 2009, p.113-145

[27] BARBOSA. Heloísa Helena. Perspectivas do direito civil brasileiro para o próximo século. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n.6-7, 1998-1999, p.33

Portanto, percebe-se essa característica multifacetada que leva o Estado à aproximações e distanciamentos da comunidade[28], mediando demandas por políticas públicas e adaptando-se ante as contingências.

Contudo, segundo Juarez Freitas, ainda prevalece o critério de atendimento administrativo às demandas vinculadas às bases constitucionais fundantes[29].

A questão é que eventualmente a academia recorre às reformas do passado, a uma análise comparativa conjectural para tentar atribuir ao Direito administrativo alguma reforma inovadora, cujo intuito é localizar um delicado ponto de equilíbrio[30].

Neste aspecto é que fora formulado novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), pela Lei. 13.655 de 25 de abril de 2018, que dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público[31].

Este ponto de equilíbrio perpassa atualmente a análise dos impactos da tecnologia no direito administrativo, cujo objetivo envolve revisitar alguns conceitos essenciais para um direito constitucional, público e digital.

1.4. A atuação do Estado no domínio econômico

Parte-se do pressuposto de que a atividade econômica tem por finalidade o trabalho sobre todos os recursos da forma mais eficiente possível para satisfazer da melhor forma as necessidades humanas, envolvendo análises quanto aos fatores de produção[32].

---

[28] BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.200, n.1, p.21-54, abr/jun. 1995, p.25.
[29] FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, pp. 195-217, jan/jun. 2015, p.217
[30] SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. In: MARRARA, Thiago. Direito Administrativo: transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014, p. 67-68.
[31] BRASIL, Lei n° 13.655 de 25 de abril de 2018. Brasília. DF
[32] MASSO, Fabiano Del, Princípios Gerais da Atividade Econômica. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.971

Essa economia acaba por depender de fatores micro e macro averiguáveis, como a posturas dos indivíduos empreendedores e consumistas dos serviços produzidos.

Portanto, as posturas que o Estado pode tomar ante a atividade econômica podem ser variadas, como a de: organizador, fiscalizador, estimulador, normatizador, regulador e também como empreendedor[33]. Sendo que, segundo Beltrão, o papel do Estado como regulador, indutor e empreendedor, assumindo riscos, pode ser fundamental para a inovação[34].

O Estado brasileiro, para atuar na economia, recebeu do legislador constituinte uma série de ordens e fundamentos a serem observados, visto estabelecerem limites de atuação dos agentes econômicos, inclusive, se autolimitando, com observâncias, deveres, direitos e garantias[35].

Especificamente na função de organizador, o Estado pode se deparar com dificuldades inerentes a ideologias aplicáveis aos campos de atuação. Todavia, ressalta-se que na Constituição Federal e no texto de lei não são cabíveis quaisquer previsões ideológicas ou teóricas que restrinjam a instrumentalidade filosófica da atuação, salvo os próprios fundamentos constitucionais abstratamente previstos. A tarefa de legislar sobre a economia não é das mais fáceis[36].

Portanto, cabe ao Estado dispor de instrumentos eficientes que garantam a condução de uma produção eficiente, com a garantia de satisfação do consumidor, que deve ter a sua disposição o fornecimento de serviços de qualidade, produzidos por agentes econômicos que respeitem os valores ambientais, de livre iniciativa e livre competição.

---

[33] Ibidem.
[34] BELTRÃO, Demétrius Amaral. Estado e Inovação Tecnológica. In: .SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022 p.59-60
[35] MASSO, Fabiano Del, Princípios Gerais da Atividade Econômica. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.971
[36] PEREIRA, Affonso Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. 2ª Ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980. p.16

2. O DESENVOLVIMENTO NA CONSTITUIÇÃO E OUTROS APONTAMENTOS

2.1. Objetivo constitucional fundamental

Os objetivos constitucionais fundamentados no Art. 3º da Constituição Federal de 1988 se tratam das opções primárias sobre as finalidades sociais e econômicas do Estado brasileiro. Em tempo, ressalta-se que a realização destes objetivos é obrigatória para órgãos e agentes estatais e para a sociedade, ou, ao menos, para os detentores do poder econômico e social fora da esfera estatal[37].

> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação[38].

De fato, Gandra relata que esses objetivos são tarefas, metas que visam a tornar concretas as mesmas ideias ou propósitos assegurados em forma de princípios pela Constituição, correspondendo ao Art. 9º da Constituição Portuguesa[39].

O artigo 3º da Constituição Federal constitui um verdadeiro plano de ação e de legislação, impelindo o Estado brasileiro na conformação material e formal em todas as suas medidas. O atendimento a esses fins elencados é condição de possibilidade da própria inserção do Estado Nacional na seara da pós-modernidade globalizante[40].

Logo no inciso primeiro do respectivo artigo, depara-se com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária coadunando com a própria noção ampla do

---

[37] ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.131
[38] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988
[39] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.443
[40] ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.131

conceito de desenvolvimento expresso pela teoria. A questão da liberdade, justiça e solidariedade aparecem como instrumentos de verificabilidade da atuação estatal[41].

Por fim, cabe ressaltar que a análise quanto a sociedade justa, livre e solidária implica na garantia de que o atingimento de um objetivo não pode ser realizado pelo eventual esmagamento de outro[42].

2.2. O Desenvolvimento como pressuposto

A noção de desenvolvimento equilibrado deve contemplar a justiça social, a redução de desigualdades, a erradicação de pobrezas e a equidade, veiculando-se a uma dimensão mais ampla de direitos humanos, conectando-se à própria noção de dignidade de pessoa humana.[43]

A noção de desenvolvimento, portanto, deve ser uma noção que abranja toda sua complexidade, uma noção de desenvolvimento qualificada, atrelada a outras normas programáticas previstas na Constituição Federal, à exemplo do Art. 225 que estabelece à preservação da integridade do meio ambiente.[44]

Desse modo, quando se fixa o desenvolvimento como objetivo fundamental para a consecução do Estado Democrático de Direito há que se ter presente que a noção deste deve ser considerada em conformidade com sua própria complexidade econômica, social, ambiental.

2.3. Delimitação de competência

Em um sistema federalista, a autonomia acaba sendo delimitada e derivada da Constituição Federal, permitindo aos governos regionais um certo grau de autonomia política. Essa divisão de poderes entre o Governo Federal e os Estados, essência do sistema federalista, faz com que a Constituição Federal seja quase sempre da forma rígida escrita, ou do tipo controlada, sendo que, a fim de garantir que os termos dessa

---

[41] Ibidem.
[42] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo I promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.444
[43] Ibidem, p.132.
[44] Ressalta-se o voto do Min. Celso de Mello. ADI 3.540 MC, rel. Celso de Mello, j , 1º-9-2005, P, DJ, de 3-2-2006

união sejam permanentemente definidos, a partilha dos poderes deve se reduzir à algo tangível e definido, não alterável de acordo com a vontade da autoridade central[45]. Trata-se do sistema de freios e contrapesos.

Portanto, uma característica deveras marcante do direito constitucional federal é a proteção judiciária do pacto federativo, na tentativa de proteger os poderes da esfera federal e regional de si mesmos, conservando-os, até mesmo a autonomia estadual.

No que tange a autonomia política dos Estados federados, tal conceito é regido pelo fato de poderem agir com liberdade dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos. Contudo, a autonomia de agir deve estar estritamente vinculada a divisão constitucional de competências legislativas[46].

O Art. 23 da CFRB/88 prevê que é competência comum da União, dos Estados e municípios à promoção de meios de acesso à educação tecnologia e inovação:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).[47]

Este dispositivo acaba por evidenciar uma preocupação programática do Estado brasileiro em garantir a acessibilidade sobre algo de grande impacto social atrelado a ampla ideia de educação.

Já o Art. 24 prevê que é competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre as questões relativas ao desenvolvimento e inovação:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

---

[45] WYNES. W. Anstey. Executive and Judicial Powers in Australia. Sydney. Law Book Co. 1955. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.134

[46] ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.137

[47] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

> IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

Logicamente, o município pode legislar sobre a matéria supletivamente, segundo o Art. 30, inciso II da CFRB/88[48]. Contudo, entende-se por acertada as presentes previsões, que limitam a uma competência concorrente, de forma a garantir que a aplicação da política pública pretendida ganhe maior estabilidade temporal, alcance geopolítico e eficiência de recursos e direcionamento dos grupos de trabalho.

2.4. Possibilidades de intervenção

Devemos deixar claro que o próprio texto constitucional entende que a possibilidade de intervenções federais deve ser vista em regime de excepcionalidade, na verdade o texto é claro nesse aspecto:

> Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
> I - manter a integridade nacional;
> II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
> III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
> IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
> V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
> a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
> b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
> VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
> VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
> a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
> b) direitos da pessoa humana;
> c) autonomia municipal;
> d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
> e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000).[49]

Portanto, a regra geral é de não intervenção, mas caso ela venha a ser necessária o meio hábil para a interferência é mediante decreto expedido pelo Presidente da República. Deve-se deixar claro que não se trata de controle judicial,

---

[48] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo III promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.34
[49] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

mas de ato cuja natureza se manifesta de forma eminentemente política, salvo nas hipóteses em que a intervenção requeira prévia autorização dos tribunais.

Existem posicionamentos de quem estabelece e advoga por uma teoria mista dizendo que a intervenção é tanto um direito quanto um dever do Estado, manifestado no caso concreto ante a necessidade real, dentro desse rol taxativo motivado.[50]

Lembrando que esta medida de intervenção está sujeita ao controle do poder legislativo, conforme Art. 49, inciso IV da Constituição Federal. Deixando a ressalva de que existem intervenções de cunho tributário e orçamentário que tem por requisito o quórum de Lei Complementar, como as realizadas no domínio econômico e de interesse da classe social, de competência da União, e sujeição aos fundamentos gerais da respectiva temática, à exemplo das contribuições sociais:

> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.[51]

Existem, ainda, outras formas de intervenção previstas constitucionalmente. Em verdade, é direito fundamental a proteção judicial sobre qualquer ameaça de violação a um direito:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.[52]

Logicamente, o judiciário adota o princípio da inércia, e age mediante provocação e nunca de ofício. Contudo, a proteção a direitos fundamentais difusos e coletivos faz parte das atribuições dos órgãos constitucionalmente previstos e podem

---

[50] JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 1983. P.175 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.138-139

[51] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

[52] Ibidem.

ser, inclusive, solicitadas pelos próprios cidadãos que visem anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, bem como a moralidade administrativa.

Cabe ainda admitir, por fim, a possibilidade de criação de um sistema de jurisdição administrativa especializada a fim de sanar eventuais crises no decorrer da execução das atividades de um respectivo órgão, com autoridade administrativa para tanto. Isto evita a ingerência do judiciário ordinário e pode ser uma forma menos custosa de resolução de conflitos[53].

2.5. Participação dos Estados-Membros pelo Congresso Nacional na formação da ordem jurídica nacional

É importante ressaltar que todo autêntico modelo federativo acaba por envolver uma forma de exercício do poder legislativo bicameral. As regiões e estados-membros acabam por ser representados em uma câmara legislativa denominada como Senado onde acabam por defender interesses *in abstrato*, coletivos e regionais.

Segundo Jellinek, esse sistema é uma tentativa de se extrair uma unidade da pluralidade, procedendo com a livre exposição de seus pares[54].

Neste sentido pode-se dizer que se trata de competência exclusiva do Congresso Nacional:

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
> X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;[55]

É importante deixar claro que os projetos de desenvolvimento acabam por adentrar a seara social, econômica e pragmática, ensejando uma fiscalização e

---

[53] WEIL. Prosper. El Derecho Administrativo. Trad: Luis M. Marcano Salazar e equipe. Ed. Olejnik. Santiago. Chile. 2020 p.82 et seq.
[54] “Em el Estado federal hay uma pluralidade de Estados fundidos em uma unidad”, op. Cit, p.579 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.140-141
[55] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

controle de seus atos, atribuição exclusiva e constitucionalmente prevista ao Congresso Nacional.

2.6. Atividade econômica

A ordem econômica aparece prevista na Constituição Federal no Art. 170, enumerando uma série de fundamentos:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I — soberania nacional;
> II — propriedade privada;
> III — função social da propriedade;
> IV — livre concorrência;
> V — defesa do consumidor;
> VI — defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação da EC 42/2003)
> VII — redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII — busca do pleno emprego;
> IX — tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação da EC 6/1995)
> Parágrafo único É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.[56]

É correto afirmar que esses fundamentos vinculam todo sistema de funcionamento da atividade econômica, servindo para os poderes Executivos, Legislativos e Judiciários. Cabe ressaltar, em tempo, que outros fundamentos da ordem constitucional também vinculam a atividade econômica, tendo em vista que a própria atividade acaba por ser interdisciplinar, tendo relação com o sistema trabalhista, administrativo, civil e tributário, ambiental e tantos outros[57].

Primordial é o trabalho no processo econômico enquanto fator social, a primeira dimensão a ser tutelada acaba sendo os direitos do trabalhador nas relações de emprego de forma geral e equilibrada, principalmente numa sociedade cada vez mais

---

[56] Ibidem.

[57] MASSO, Fabiano Del, Princípios Gerais da Atividade Econômica. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.972

tecnológica[58], Isso acaba por implicar numa relação deveras complexa que acaba incidindo sobre questões relevantes como a qualificação do trabalhador e as formas de obtê-la, disponibilidade de vagas de emprego, acumulação de capital e sua distribuição, bem como um eventual planejamento social urbanístico.

A segunda dimensão a ser tutelada é a que envolve o funcionamento de uma economia saudável em que o incentivo a atividade econômica privilegie com eficiência e igualdade os agentes econômicos envolvidos.

Outro papel do Estado que merece destaque é o de “garantidor da livre iniciativa”, proporcionando um ambiente sem barreira para entrada de novos empreendedores, garantindo a equidade de iniciativa, bem como a equidade de incentivo na melhoria do empreendimento[59].

A questão relativa à dignidade da pessoa humana perpassa um campo deveras complexo quanto a análise da dimensão econômica dessa garantia. A pergunta acaba por ser: quanto seria necessário para um indivíduo viver dignamente nesta conjuntura social-econômica? A resposta deve considerar valores como o próprio trabalho em si, sua dificuldade, a educação, o lazer, a alimentação, o esporte, a seguridade social, a isonomia, além de outras condições que permitam aos indivíduos viverem a plenitude de sua condição humana. Esse fundamento se liga a noção de uma sociedade justa, inclusiva e que não restrinja a aquisição de habilidades e competências[60].

Ainda que o objetivo da economia não seja o da justiça social, o do direito é. Existe no Brasil todo um código jurídico positivado e baseado em valores abstratos que visam garantir uma série de direitos aos cidadãos. Neste sentido, a economia deve corresponder as presentes previsões, não se beneficiando do sistema somente em proveito próprio, mas crescendo junto a ele[61].

---

[58] DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social. 2ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p.16
[59] MASSO, Fabiano Del, Princípios Gerais da Atividade Econômica. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.973
[60] Ibidem. p.974.
[61] Ibidem.

Ressalta-se que existem marcadores econômicos aplicados à sociedade como a renda *per capita*, índice de desenvolvimento humano, mortalidade infantil, natalidade, nível de criminalidade e inúmeros outros que acabam por medir e constatar como anda a questão da justiça.

Quanto a questão de a possibilidade do Estado brasileiro empreender diretamente em atividade econômica, A CFRB/88 é expressa:

> Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

A questão principal que se levanta no presente caso é que as expressões “segurança nacional” e “relevante interesse coletivo” não são auto executáveis, visto que demandam uma legislação para a respectiva integração. Isto visa evitar que qualquer empreitada se valha de atuações arbitrárias e caprichosas, sendo imperioso a capitulação de parâmetros definidores que guardem estreitamente a constitucionalidade do empreendimento[62].

De toda forma, a questão do relevante interesse coletivo acaba sendo destrinchada pela academia francesa, expondo que seria um subgênero da própria ideia de definição de serviço público. Essas atividades de relevante interesse, coletivo ou geral, devem obedecer fundamentos como o da continuidade prestacional, igualdade entre usuários, adaptação as necessidades do momento, mutabilidade dos contratos administrativos, neutralidade das pessoas que colaboram com o serviço público e o princípio da reserva a fim de que manifestem suas opiniões[63].

2.7. Ciência, Tecnologia e Inovação

É por determinação constitucional que cabe ao Estado promover e incentivar o desenvolvimento científico, tecnológico e a inovação, estabelecendo a obrigação do Estado de despender tratamento prioritário à pesquisa básica e tecnológica,

---

[62] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo VII promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.75

[63] WEIL, Prosper. El Derecho Administrativo. Trad: Luis M. Marcano Salazar e equipe. Ed. Olejnik. Santiago. Chile. 2020. p.57-58.

ressaltando que tais pesquisas devem estar voltadas para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.[64]

> Art. 218**.** O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
> § 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
> § 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.
> (...)[65]

Este dispositivo corresponde ao Art 33. da Constituição da Itália e ao Art. 81 da Constituição de Portugal, respectivamente.[66] Dessa forma, o desenvolvimento científico está vinculado ao desenvolvimento regional numa relação simbiótica. Prevê, por fim, as formas de apoio e incentivo que podem ser realizadas pelo Estado.

O Art. 219 da CFRB/88 aponta para uma hermenêutica que permite interpretar que o mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país. Sendo papel do Estado estimular ambientes promotores de inovação:

> Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.
> Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).[67]

---

[64] RAMOS. Edith Maria Barbosa. DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.1047

[65] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

[66] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo VIII promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.775

[67] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

A Emenda Constitucional n° 85/2015 previu a possibilidade de que os entes federativos firmem instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e privadas, inclusive com compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário[68].

> Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).[69]

2.8. Do sistema nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação

O Sistema Nacional de ciência, tecnologia e inovação está previsto na CFRB/88, a partir da EC 85/2015, com o seguinte texto:

> Art. 219-B. O Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
> § 1º Lei federal disporá sobre as normas gerais do SNCTI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
> § 2º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislarão concorrentemente sobre suas peculiaridades. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Portanto, o conceito de Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) pode ser interpretado como “uma rede de instituições públicas e privadas que interagem para promover o desenvolvimento cientifico e tecnológico de um país”[70].

---

[68] RAMOS. Edith Maria Barbosa. DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.1048

[69] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

[70] SBRAGIA, Roberto et al. Inovação: como vencer esse desafio empresarial. São Paulo: Clio Editora, 2006. p.19 In: MIKOSZ, Vinícius Machado et al. A relação universidade-empresa-governo no contexto do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasileiro: um estudo de caso dos mecanismos de cooperação e seus intervenientes em uma universidade pública. 2017. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. p.39

E de fato, uma série de atores e organizações acaba por compor um organismo complexo em prol do desenvolvimento de uma nação conforme quadro exposto abaixo:

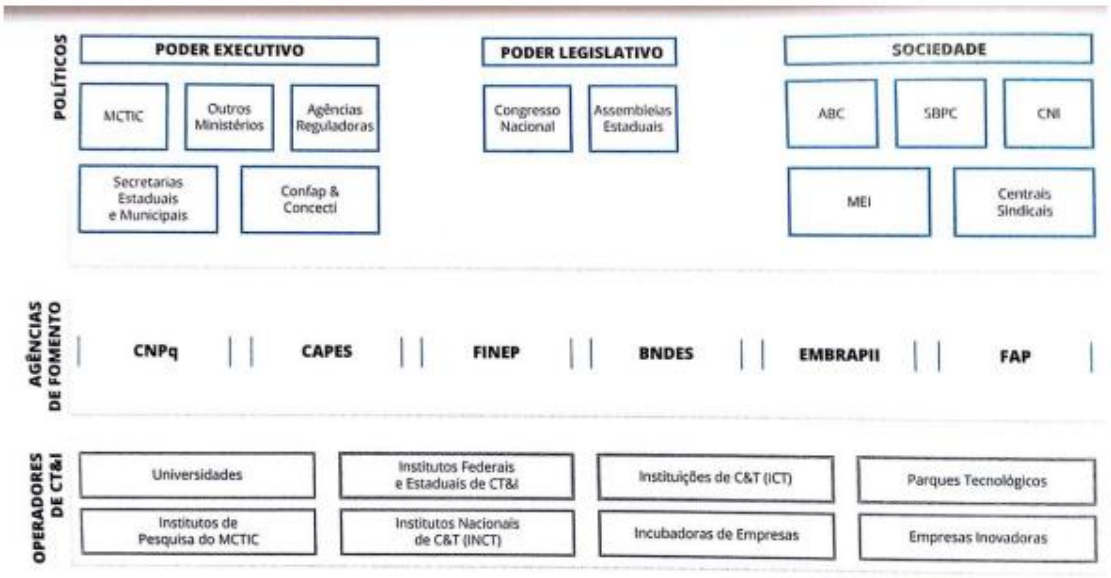


Figura 1. Principais atores do SNCTI (Sistema Nacional de CT&I)
Fonte: MCTIC (2016)

[71]

A possibilidade da visualização de um sistema de interação predeterminado permite a elaboração de estratégias de gestão e planos bases para a propositura de diversos projetos relacionados ao desenvolvimento com o intuito de melhorar a coordenação, combater a assimetria e melhorar a eficiência de recursos nos mais diversos níveis da federação[72].

2.9. Da sustentabilidade

Não se pode olvidar na contemporaneidade a análise da promoção do desenvolvimento desvinculada de um ideal prévio ligado à ideia de sustentabilidade. Portanto, todos os modelos de ação devem se pautar em valores que traduzam o

[71] MURARO, Leopoldo Gomes et al. Os Desafios da estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação–ENCTI 2016/2022: Federalismo e Política Pública de CT&I no Brasil. Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação, v. 6, n. 1, p. 04-30, 2021. p.10
[72] Ibidem, p. 27-28.

desenvolvimento humano, a justiça social e uma lógica de entropia ambientalmente equilibrada[73].

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontra-se no Art. 225, caput, da CFRB/88:

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá- lo para as presentes e futuras gerações.[74]

O fundamento do desenvolvimento sustentável abarca as dimensões humana, física, econômica, política, cultural e social. Como requisito, envolve a redução de disparidades nos padrões de vida e serve para melhor atender as necessidades da população mundial. Envolve um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais estão de acordo com as necessidades atuais e futuras[75].

A questão é que o meio ambiente deve ser interpretado de forma extensiva, traduzindo qualquer espaço de interação humana. Desta senda, será possível entender que o ambiente de trabalho, a moradia, o bairro também são espécies meio ambiente. Partindo deste pressuposto, concebe-se à sustentabilidade o entendimento de ser vista como meio e forma de interação sistêmica equilibrada, voltada a uma melhoria de desempenho e a propagação de valores coletivos e cooperativos, num sistema transdisciplinar, transversal e integrativo[76].

De toda forma, Latour já evidencia a questão da sustentabilidade atrelada à noção fundamental de necessidade de adequação dos objetos ao seu ambiente, ou a um dos biótopos, de forma a representar o menor risco possível à humanidade e a concepção de natureza *latu sensu,* cuja percepção deixa de ser um antroprocentrismo

---

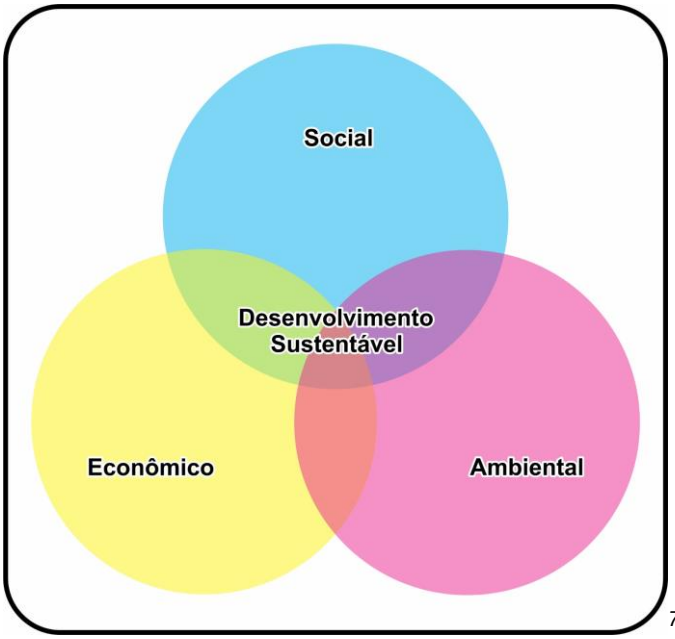
[73] ROLIM, Francisco Petrônio de Oliveira; JATOBÁ, Augusto César Maurício de Oliveira; BARACHO, Hertha Urquiza. Sustentabilidade à luz da Constituição de 1988: uma análise contemporânea. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVIII, n. 64, p. 53-60, set./dez. 2014. p. 56.

[74] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

[75] Nosso Futuro Comum, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, FGV, 1988, p.9 In: TRENNEPOHL. Terence Dornelles. Direito ambiental: incluindo lições de direito urbanístico : (lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade). 2ª Ed. 2007. Salvador. Juspodvim. p.47

[76] Ibidem. p.59

para um naturocentrismo, ou um *naturepolitik* das Constituições modernas[77]. *Inobstante, "nada é sem signo"*[78].



79

Sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal se manifesta no sentido de que se trata de um direito de novíssima geração, sendo que o desenvolvimento de atividade econômica não pode sobrepujar de forma alguma a análise dos sistemas de preservação e ecológicos a fim de que se garantam, segurança, forma em lei e justo equilíbrio, visto que se enquadra a uma generalidade de pessoas, a ser resguardado pelas presentes e futuras gerações[80].

---

[77] LATOUR, Bruno. Políticas da Natureza: como fazer ciência na democracia. Trad: Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru., SP. EDUSC. 2004 p.42 et seq.
[78] PARACELSO, Bucher und Schriften (org. Johannes Huser, Basilea, Waldkirch, 6 v., reimpressão anastásica, Hildeshim/Nova York, Olms, 1859) v. III p.133
[79] DE OLIVEIRA. Fabiano Melo. Manual de Direito Ambiental. Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método. 2014. p.100
[80] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI 3540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. 01/09/2005. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260 Acesso em: 08 de Nov. 2023. /Ademais, é necessário se fazer constar os respectivos julgamentos, ADI.4901, ADI 4902, ADI 4903, ADI 49378 E ADC 42.

3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO SOB UMA PERSPECTIVA DIGITAL

Antes de adentrarmos num estudo aprofundado revisitando os fundamentos do Direito Administrativo, um por um, cabe ressaltar que essa seara do Direito brasileiro não fora codificada, cabendo aos fundamentos e princípios as funções sistematizadoras e unificadoras das leis, representando valores fundamentais de um sistema[81].

Ou seja, a desatenção a um princípio é uma ofensa muito mais grave do que violar uma norma, pois implica violação a toda a composição de um sistema de comandos, representando subversão a valores fundamentais.

No direito administrativo, os princípios ou fundamentos, além de ter uma função hermenêutica, manifestada pela sua utilização como ferramenta de esclarecimento de um dispositivo, também tem função integrativa no qual insurge no intuito de suprir lacunas[82].

Dentre os princípios o direito administrativo tem os denominados *supraprincípios* dos quais derivam todos os outros, que são: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público[83].

Quanto às previsões constitucionais, existem os chamados princípios explícitos previstos no Art. 37, caput, da CRFB/88:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)[84]

Estes princípios serão retrabalhados à luz de um direito administrativo digital. Em sequência, deve-se deixar claro que esse rol não esgota os princípios aplicados

---

[81] MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo / Alexandre Mazza – 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2017. P.107
[82] Ibidem, p.108.
[83] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de direito administrativo, 26.ed. São Paulo, Malheiros, 2009 p.69
[84] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

ao Direito Administrativo, existindo outros na própria constituição, como: participação (Art.37 §3º da CRFB); celeridade processual (Art. 5º, LXXVIII da CCRFB); devido processo legal formal e material (Art. 5º, LIV da CRFB); contraditório (Art.5º, LV da CRFB); ampla defesa (art. 5º, LV da CRFB)[85].

3.1. Legalidade e segurança

Revisitar o princípio da legalidade implica em averiguar, posteriormente, as nuances de um sistema que forneça segurança jurídica e parâmetros para uma boa atuação no setor público. Sendo que legalidade enquanto princípio significa que "nenhum ato administrativo pode violar a lei e que nenhum ato administrativo que imponha encargos pode ser praticado sem fundamento legal"[86].

É neste aspecto que se sustenta que a legalidade caminha conjuntamente com a segurança jurídica.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, há toda uma preocupação dogmático-doutrinária de interpretar as mais variadas searas do direito à luz dos fundamentos consagrados na Carta Magna, realçando a proteção aos direitos fundamentais[87].

Mesmo diante das supostas aberturas interpretativas ao direito administrativo, "a fidelidade à lei permanece sendo um lugar comum importante no discurso do direito de uma sociedade orientada pela escrita"[88], cujos reflexos se apresentam na importância da lei formal na perpetração dos valores de um ordenamento.

> "O Estado de Direito segue a linha do direito, se autolimitando, protegendo as liberdades individuais, contrapondo-se ao estado de poder, ou totalitário, sendo constitucionalmente organizado. Os dois fundamentos do Estado de Direito são a segurança e a certeza jurídica. A segurança e a certeza do direito são indispensáveis para que haja justiça, porque é obvio que na

---

[85] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. p.113

[86] LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. Revista por Paulo Alberto Pasqualini. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.46

[87] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.3

[88] CASTRO JÙNIOR, Torquato. Metáforas de letras em culturas jurídicas de escrita: como se é fiel à vontade da lei?. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício (Orgs.). Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.149

> desordem não é possível reconhecer direitos ou exigir o cumprimento de obrigações”.[89].

A segurança acaba por se manifestar mediante uma série de regramentos imprescindíveis a garantia da estabilidade, autonomia e segurança organizacional e individual, coibindo arbitrariedades, voltados a atingir maiores parâmetros de confiabilidade[90].

A questão ganha maiores contornos quando a tecnologia acaba por permitir maior interação entre Estados e outros atores. Na Escandinávia, a interação tecnologia e Estado se tornou tão intensa que existem “cânones” e intermediários para averiguação das funcionalidades, de segurança até eficiência quanto a governança eletrônica[91].

Dessa tendência, deriva a necessidade de todo um controle estrutural e conjectural que garanta a tecnologia adequação necessária aos procedimentos administrativos.

Nesta senda que se insere a Reforma na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pela Lei n° 13.655/2018 (Lei de Segurança para Inovação pública)[92], cuja origem aponta para a necessidade de diminuição da utilização de parâmetros arbitrários embasados na inovação ainda não reguladas para decidir, mas numa busca que se manifesta na necessidade de previsibilidade e controle do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa[93].

---

[89] MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar – aspectos atuais. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.230, n.4, p.141-152, out/dez. 2002 p.142

[90] VALIM, Rafael. O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2010.

[91] GROLUND, Ake. Eletronic government: efficiency, servisse quality and democracy. In GROLUND, ake (Ed.) Eletronic Government: design, applications and management. Hershey: Idea Publishing, 2002, p.31

[92] SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica as decisões públicas e de seu controle, In: SUNDFELD, Carlos Ari, (Org.). Contratações públicas e seus controle. São Paulo, Malheiros, 2013, p.277 e seq.

[93] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.96

Nesse quadro, manifesta-se a necessidade de averiguação quanto a uma vertente teórica e quanto ao método, ou seja, a doutrina e a dogmática por detrás de um Direito administrativo digital, relacionando-o a governança e a noções de *compliance*, alçando-os a patamares éticos.

3.1.1. Teoria e Método

Poderíamos tecer variadas considerações sobre diversas vertentes inerentes a um fundamento ou logos por detrás de um bom agir administrativo. Contudo, pretende-se, neste tópico, trabalhar uma única vertente de forma com que sirva de parâmetro base para investigações futuras que serão tratadas adiante.

Neste aspecto, empreende-se tratar com certo grau de profundidade acerca do chamado “consequencialismo jurídico”, que remonta a uma análise econômica do Direito, desenvolvida em seus primórdios por Ronald Coase[94] e Guido Calabresi[95], analisando questões como custo benefício nas interações e tomadas de decisão.

É preciso constar que esse tipo de interação pode ainda ser levada ao extremo, tem como exemplo autores como Richard Posner, da Escola de Chicago, que constrói uma argumentação desatrelada da questão de equidade (*fairness*, tradução livre), defendendo até a adoção medidas antissociais se as mesmas forem aptas a maximizar a riqueza global da sociedade.[96]

Assim, com consequências extremadas passaram a surgir preceitos atrelados a um conteúdo jurídico a fim de que, mediante uma abordagem consequencialista, envolvendo a apuração de um custo benefício, torna-se viável o atendimento de condições econômico-normativas.

---

[94] COASE, Ronald H. The problem of social cost. The journal of Law & economics, Chicago, v.III, n.1, p.1-44, out. 1960.
[95] CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. The Yale Law Journal, New Haven, v.70. n.4, p.499-553, mar 1961
[96] DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. A análise econômica de Posner e a ideia de Estado de Direito em Luhmann: breves considerações críticas. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, número especial em memória do Prof Washington Peluso Albino de Souza, p.327-352, p.330.

Esse tema é extremamente relevante neste período marcado pela inteligência artificial e algoritmos, cujos processos decisórios que envolvem questões matemáticas podem ser até automatizados. Cuja intuição humana, num sentido lógico-dedutivo[97], ainda que guia, passa por uma otimização cibernética.

Neste contexto que cabe averiguar as novas disposições da LINDB, cuja normatividade perpassou as meras abstrações para uma necessidade de fundamentação decisional empírica por detrás das motivações dos atos administrativos[98].

Nesse campo, segundo Castanheira Neves, surgem discussões quanto aos efeitos (Kriele), orientações pelos efeitos (Rottleuthner), considerações dos efeitos (Teubner), argumentações consequencialistas (MacCormick), legitimação pelos efeitos (Podlech), entre outros.[99] Lembrando que a LINDB ainda prevê no Art. 5º o atendimento a fins sociais: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

A teoria consequencialista apresenta uma série de ressalvas quanto à sua adoção, contudo, a reforma da LINDB fora motivada principalmente pela opacidade das decisões judiciais fundamentadas tão somente em princípios[100].

Com a constitucionalização do direito administrativo, caberá ao administrador público agir com proporcionalidade no trato das demandas individuais e coletivas a

---

[97] Cf. TONETTO, Leandro Miletto; KALIL, Lisiane Lindenmeyer; MELO, Wilson Vieira; SCHNEIDER, Daniela Di Giorgio; STEIN, Lilian Milnitsky, O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. Estudos de Psicologia, Campinas, v.23, n.2, p.181-189, abr/jun 2006.

[98] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. Consultor Jurídico, 18 de maio de 2018. Disponível em: www.conjur.com.br/2018-mai-18/opiniao-lindb-quadrantes-consequencialismo-jurídico

[99] CASTANHEIRA NEVES, Antonio. Metodologia Jurídica: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2013. P.196-198 p.198

[100] SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo Jurídico, racionalidade decisória e malandragem. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.248, p.130-158, 2008, p.155

fim de que, mediante ponderação, encontre um ponto nevrálgico, motivado e embasado[101]. Previsto, em tempo, nos artigos 20 e. 21, parágrafos, da LINDB.[102]

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.
> Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
> Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.
> Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [103]

Claramente, as teorias relativas a uma "boa" governança perpassam preocupações acerca de índices que revelem satisfação em um Estado Democrático de Direito atrelado à centralidade da pessoa humana, a vinculação a realidade de fato, a promoção à participação; a eficiência, bem como a vinculação ética e a sensibilidade social[104].

Por fim, além dos quesitos inerentes ao bom proceder gerencial, existem conhecimentos relativos à prestação de contas e a meios adequados de conduta, denominados de *compliance,* que cabem maiores considerações.

3.1.2. Compliance no setor público

Trazer para discussão as noções fundamentais dos aparatos normativos que permitem maior eticidade, respeito aos fundamentos constitucionais numa governança pública se faz, neste tópico, objetivo.

---

[101] BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, cit, p.31
[102] BRASIL. Lei n° 13.655 de 25 de Abril de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2018.
[103] Ibidem.

[104] PRATS I CATALÁ, Joan. Derecho y management em las Administraciones Públicas. Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía. Vitória-Gasteiz, n.26, p.130-143, 1993

Isto permite maior segurança nas tomadas de decisão e nas articulações tendo em vista que tanto a ciência quanto as coordenadas normativas se fazem presentes, evitando práticas desconformes[105].

A *priori,* é necessário partir do pressuposto de que não exista um agente "completamente perfeito" em qualquer espécie de organização, na verdade, qualquer estrutura organizacional está sujeita a erros, esta constatação ficou conhecida como o "axioma de Jensen-Meckling"[106]

Portanto, partindo do pressuposto que é sistematicamente impossível a existência de uma relação inteiramente definida e fechada, os autores acabam por propugnar a tese de que os agentes, conforme a própria natureza humana utilitarista e racional, conduziria a interação para tentarem maximizar uma espécie de "função-utilidade", orbitando objetivos e interesses. A questão é que tal racionalidade se guia por parâmetros, por vezes, intersubjetivos, resultando na imperfeição[107].

Isto acaba por restar evidente em uma sociedade cada vez mais digital, onde temos, por exemplo atual, a possibilidade de reconhecimento de negócios jurídicos por via de aplicativo de mensagens, diga-se de passagem, pela forma unilateral e extrajudicialmente (cartorial). Trata-se de método de otimização de função-utilidade que se sobrepôs a forma ideal.

Inobstante, anteriormente já era de se esperar a impossibilidade de se ter um negócio jurídico completamente fechado, ante as imprevisibilidades e contingências, seja nos contratos, prestação de serviços, obras de engenharia e outros tantos exemplos.

Isto resulta na necessidade de se proceder com embasamento para um bom juízo gerencial, delegando ao judiciário a decisão em última instância, onde se socorre

---

[105] PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governing complex societies: trajectories and scenarios. Nova York: Palgrave Macmillan. 2005. p.14

[106] JENSEN, Michael; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, Nova York, v.3, n.4, p.305-360, out 1976, p.308.

[107] MACHLUP, Fritz. Theories of the firm: marginalist, behavioral, managerial. American Economic Review, Pittsburgh, v.57, n.1, p1-33, mar.1967, p.27

por irregularidades insanáveis ou impossibilidades de adequação e solução *inter partes*.

Logicamente, existe todo um esforço no combate a essas irregularidades, bem como aos atos de corrupção enquanto forma de fortalecimento democrático. Existe uma relação bilateral entre agentes públicos e cidadãos que evidenciam, para ambos os lados, níveis de educação, firmeza e confiabilidade.

Neste aspecto, foi em 1992 a edição da Lei de Improbidade Administrativa brasileira (Lei n° 8.429/1992); em 1997 a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, editada pela OCDE cuja promulgação se deu pelo Decreto n° 3.678/2000; em 1998 a Lei n° 9.613 definiu os crimes de lavagem e ocultação de bens, bem como criou o COAF; e neste mesmo ano a Resolução n° 2.554 dispôs sobre a implementação de sistemas de controles internos nas corporações.

No ano de 2009, o Banco Central do Brasil publicou a Circular n° 3.461 dispondo sobre atividades de prevenção à lavagem de dinheiro; em 2012 houve inovações na lei de lavagem de dinheiro pelo advento da Lei n° 12.683/2012.

Destaca-se, em tempo, as Leis de Defesa da Concorrência (Lei n° 12.529/2011) e da Lei Anticorrupção brasileira (Lei n° 12.846/2013) regulamentada pelo Decreto n° 8.420/2015.

Especificamente, a Lei de Improbidade Administrativa de 1992 veio suprir uma lacuna legislativa nas esferas civil, administrativa e com implicações penais, visando coibir condutas antiéticas por gestores públicos[108].

Estes atos de improbidade administrativa se incorporam em três grupos: atos que gerem enriquecimento ilícito; atos que causem prejuízo ao erário; atos contra os princípios da administração pública[109].

---

[108] PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa comentada. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2009, p.4

[109] Para uma análise mais aprofundada: MARQUES, Sílvio Antonio. Improbidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2010.

Essa Lei é ferramenta essência de controle das atividades próprias da administração pública brasileira, sendo essencial no estudo do *compliance.*

Já a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, tal ferramenta foi ratificada pelo Brasil e incorporada pelo ordenamento jurídico interno pelo Decreto n° 3.678/2000.

Em consequência da ratificação a Lei n° 10.467/2002 acrescentou ao código penal a consideração da corrupção ativa e do tráfico de influência em negócios internacionais; prevendo, também, corrupção de autoridades estrangeiras como crime que pode ensejar lavagem de bens[110].

Todas as nações que ratificaram essa convecção estão sujeitas a avaliações periódicas por um grupo de trabalho.

A lavagem de dinheiro foi inserida como crime no ordenamento jurídico brasileiro em 1998 (Lei n° 9.613), consistindo em ocultar ou dissimular a origem ilícita dos ganhos e proveitos obtidos pela prática de delitos, com objetivo de ocultação, tornando possível utilizá-lo. É um crime comum em cenário de corrupção.

Neste mesmo sentido, a Lei supracitada criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras, no qual uma das atribuições consiste no estabelecimento de normas e promoção de medidas legais e operacionais para o combate a lavagem de capitais, financiamento ao terrorismo, que comprometam a integridade pátria e internacional[111].

Neste mesmo aspecto, o Banco Central do Brasil editou a resolução 2.554/1998, visando melhorar o controle interno das instituições financeiras em operação no país. Posteriormente, a Resolução n° 3.198/2003, do mesmo órgão,

---

[110] LIMA, Vínicius de Melo; GULARTE, Caroline de Melo Lima. Compliance e prevenção ao crime de lavagem de dinheiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.82, n.1, jan/abr.2017

[111] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.113

viabilizou e regulamentou a prestação de serviços de auditoria. Por fim, com a Circular n° 3.461/2009 – BCB, acabou por consolidar uma série de procedimentos a serem adotados na prevenção a lavagem de capitais.

Em 2011, a Lei n° 12.529 acabou por transformar o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) em autarquia e estabeleceu normas para a prevenção e repressão de infrações contra a ordem econômica, sobre a égide de se manter um equilíbrio entre os sujeitos de direito econômico e o mercado[112].

Esta lei acaba por se aplicar a todos os agentes econômicos, sejam eles públicos ou privados, nacionais ou internacionais. As decisões do CADE geram “coisa julgada administrativa”, cuja revisão apenas se faz judicialmente quanto à análise de legalidade.

Inobstante, A Lei Anticorrupção de 2013 (Lei n° 12.846) dispôs sobre a responsabilidade objetiva nas esferas cível e administrativa pela prática de atos contra a administração pública nacional e estrangeira, por pessoas jurídicas.

Essa lei infere, inclusive, no que tange a licitações e contratos, prevendo restrição participativa e acordos de leniências.

Os pilares essenciais do sistema de *compliance* para administração pública encontram-se no Decreto n° 8.420/2015, que define: suporte da alta administração; gestão de riscos; código de conduta e controle; comunicações e treinamentos; canais de denúncias; remediações e auditorias[113].

Logicamente, não deixa de ser interessante tratar de um sistema de política de governança da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, cujas metas vieram previstas no Decreto n° 9.203/2017, que logo no Art. 3º estabelece uma série de fundamentos regentes que visam a integridade e que coloquem o Estado em papel de paridade com os destinatários das políticas públicas, procedimento denominado como *accountability*[114], como: capacidade de resposta; integridade;

---

[112] Ibidem, p.115.
[113] Ibidem, p. 117.
[114] ARNAUD, André-Jean. La gouvernance,: um outil de participacion. Paris: LGDJ, 2014, p.181-185

confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade e transparência[115].

Por fim, cabe ressaltar que nessa seara digital em 2018 a Lei n° 13.709 ganhou contornos, chamada de Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), claramente inspirada no direito europeu.[116].Cabe ressaltar que tal Lei prevê aplicabilidade ao Poder Público, sendo que os Art. 46 e seguintes da respectiva lei pavimentam um sistema de *compliance* quanto ao tratamento de dados.

> Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.

Resta, neste aspecto, a observação que um sistema compartilhado de dados público já é uma realidade, se tratando de uma linguagem e arquivo interconectados, propiciando a consolidação de um verdadeiro sistema de "vigilância eletrônica" estatal[117].

3.1.3. Deontologia: da boa governança

A conceituação clássica para uma boa administração em um mundo pós-pandêmico e dominado pelas novas tecnologias de informação e comunicação perpassa o âmbito de uma nova dimensão ajustada a novas necessidades de gestão pública.

Isso envolve assegurar a transparência com garantia de participação e integração a uma espécie de cidadania digital, centrado na dignidade da pessoa

---

[115] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020..p.119

[116] VOIGT, Paul; VON DEM BUSSCHE, Axel. The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a pratical guide: Basileia: Springer, 2017, 38-40 In: JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.122

[117] CLARKE, Roger A. Information technology and dataveillance. Communications of the ACM, Nova York, v.31,n.5,p.498-512, maio,1988; WESTIN, Alan F. Information technology in a democracy. Cambridge: Harvard University Press, 1971. In: JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.124

humana e nos direitos fundamentais, servindo o interesse geral e defendendo os direitos humanos[118].

Se a palavra “virtualidade” pode ser interpretada como sinônimo de não presencialidade na prestação do serviço pelo poder público, isso implica numa forma de comunicação cujo conteúdo, características e exigências serão apuradas pelos solicitantes, ou seja, os cidadãos nessa relação de complementaridade[119]. Sendo que essa cidadania, tida como digital, ante uma análise crítica, teria a capacidade de acessar mais e melhor a informação, bem como a fiscalizar melhor as autoridades e desta forma obter um tratamento mais ágil e igualitário.

É neste aspecto que se desenvolve a contemporaneidade, no qual não se pode negar a radical transformação das formas tradicionais de explorar e se relacionar com a realidade, com pensamento mais dinâmico e plural. Sendo que um bom governo não pode se furtar quanto a asseguração das garantias aos direitos fundamentais das pessoas. Nesta senda a Comissão Europeia acabou por elaborar um guia de princípios éticos para a inteligência artificial e para novas tecnologias sempre as condicionando ao serviço do ser humano[120].

Devemos, principalmente, entender como permanente e inacabada a forma com que se conduz a gestão pública e o direito público, condicionando o uso inteligente das novas tecnologias a serviço do povo, vinculando a melhoria nas condições de vida, tendo em vista que como fundamento básico encontra-se a vinculação a dignidade da pessoa humana, deste ponto torna-se possível tecer maiores considerações sobre práticas voltadas à integridade, com viés preventivo.

Neste sentido é que consagra o documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE “*Towards a Sound Integrity Framework:*

---

[118]RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. Nuevas Tecnologías y Buena Administración Pública (especial referência a la ley brasileña 14.129 de 29 de marzo de 2021 del Gobierno abierto). p.13-40. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei n° 14.129 de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 242p. ISBN 978-65-5518-287-3 p.13

[119] Ibidem, p.14.

[120] Ibidem, p.39.

Instruments, Processes Structures and Conditions for Implementation", referindo-se a integridade como "a aplicação de valores geralmente aceitos e as normas na prática diária"[121], devendo ser aplicada ao setor público:

> Integridade de gestão refere-se às atividades desenvolvidas para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações de integridade dentro de uma organização particular. A estrutura de uma organização de gerenciamento de integridade, então se refere ao conjunto desses instrumentos dessa organização, levando em consideração a sua interdependência, bem como os processos e as estruturas que trazem esses instrumentos para a vida. O contexto de integridade de uma organização refere-se a todos os fatores, além da estrutura de gerenciamento de integridade, que podem ter um impacto sobre a integridade dos membros em organizações do setor público. Isso inclui fatores e instrumentos, tanto no interior (o contexto interno) e fora (o contexto externo) da organização. A estrutura de gerenciamento de integridade e do contexto integridade, juntos, constituem o quadro de integridade: todos os instrumentos, fatores e atores que influenciam a integridade dos membros de uma organização[122].

Integridade, neste aspecto poderia ser uma espécie de indicativo de adequação a todo um bloco de legalidade no qual os atos administrativos se subordinam, sejam eles: moralidade, boa-fé, igualdade, razoabilidade, proporcionalidade e demais fundamentos norteadores[123].

A própria LINDB no seu Art 23 estabeleceu bases para a fundamentação de um proceder adequado, quais sejam: estabilidade, razoabilidade e previsibilidade:

> Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. [124]

---

[121] van den Heuvel, J. H. J., & Huberts, L. W. J. C. Integriteitsbeleid van gemeenten. Utrecht: Lemma. 2003. In: ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation OECD – Public |Governance Committee, 2009, p.9 Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 20 de março de 2023.

[122] ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation OECD – Public |Governance Committee, 2009, p.9 Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 20 de março de 2023.

[123] SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo ordenador. São Paulo: Malheiros, 2003, p.32

[124] BRASIL. Lei n° 13.655 de 25 de Abril de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2018.

A doutrina ainda aspira a possibilidade de criação de postulados que resguardariam a ética dos atos administrativos, no qual podemos citar Paulo Otero que escora em postulados como a: compreensão como emanação de uma vontade geral; embasamento legal como critério decisório e função garantidora de liberdades[125].

Portanto, percebe-se que a preocupação é a de isolar valores que permitam ir além da mera legalidade no caminho de uma moralidade e motivação administrativa cuja densidade se apresente em forma de postulados metaéticos.

No Brasil, algumas considerações foram tecidas no que tange a Lei do processo administrativo, ligando-se a ética, decoro e boa-fé, no (Art. 2º, parágrafo único, inciso IV da Lei 9784/1999):

> Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé[126].

Internacionalmente existem construções que aduzem a critérios para uma governança ética, à exemplo do modelo de Parsons baseado num sistema de: responsabilidade (*accountability*), legalidade, integridade e responsividade (*responsiveness*)[127].

Neste aspecto, pode-se interpretar responsabilidade como: capacidade de agir (atrelado a ideia de atribuição); prestação de contas (*accountability*) e capacidade de responder pelas consequências do próprio ato (responsabilidade *stricto sensu)*.[128]

---

[125] OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011, p.153.
[126] BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm.
[127] PARSONS, Talcott. Evolutionary universals in Society. American Sociological Review, Chicago, v.29, n.3, p.339-357, jun, 1964. p.339-357
[128] HOGWOOD, Brian W. Autonomia burocrática y responsabilidade. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madri, v.15, p.19-37, maio/ago 1999, p.20.

No que tange à legalidade, o respeito a esse fundamento expressa um espírito de constitucionalismo e evidencia um pré-requisito de legitimidade do ato administrativo[129]. Tal postulado, ainda que tradicional, deve ser adequado à nova realidade da administração e às novas tecnologias[130].

A integridade também deve ser enxergada com profissionalismo e seus índices, cuja satisfação aumenta a autoconfiança dos agentes e a confiança do cidadão no Estado[131].

Por fim, responsividade implica na transição de um modelo de Estado inerente e inativo para um dinâmico, capaz de atender de forma plena todas as demandas da população, cujo implemento tecnológico pode ajudar. Seja por sistema de comunicação de necessidades e demandas, sejam por outras tecnologias e automações[132].

3.1.4. ***Gestão na sociedade de informação***

Quando averiguada sob uma perspectiva social intergeracional que vislumbrou a virada do século, a ascensão da internet permitiu sinalizar um período de integração com potencial disruptivo[133].

Portanto, além de se pensar em parâmetros para a efetivação de uma democracia digital, deve ser pensada e estruturada uma espécie de sistema de

---

[129] HOMMERDING, Adalberto Narciso; MOTTA, Francisco José Borges. Racionalidade jurídica e Estado Democrático de Direito: reflexões sobre a decisão jurídica a partir de Max Webber. Revista Eletrõnica Direito & Política, Itajaí, v.13, n.1, p.-244-275, jan/jun. 2018. P.256-257

[130] MESSA, Ana Flávia. Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública, São Paulo: Almedina. 2019, p.235

[131] FARINHO, Domingos Soares. Programas de integridade e governança das empresas estatais: uma visão portuguesa no contexto da União Européia. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.245.

[132] SJOBERG, Fredrik M.; MELLON, Jonathan; PEIXOTO, Tiago. The effect of bureaucratic responsiveness on Citizen participation. Public Administration Review, Nova Jersey, v.77, n.3, p.340-351, maio/jun. 2017, p.349-350.

[133] GRONLUND, Ake; HORAN, Thomas A.. Introducing e-gov: history, definitions and issues. Communications of the Association for Information Systems, Nova York, v.15, n.39, p.713-729, jan.2004 p.714

qualidade da informação, aliando a interação popular e as inovações. Isso envolve questões relativas à: relevância; validade; processo e estrutura[134].

A proposta ainda perpassa uma necessária observação e estruturação que permita uma coordenação vertical, interinstitucional, consensual e responsiva pelo Poder Público, chamada como proposta "interorgânica" de organização, envolvendo diferenciados entes da administração pública direta e indireta[135].

Quanto à questão hierárquica e de controle, a mesma deve ser repensada de forma a incluir novos sistemas de interação que não sejam aquelas vinculadas a uma pirâmide interativa; mas num fluxo de interação complexo entre agentes que permite reparo e melhorias, cuja propositura possa partir de qualquer membro de tal interação, em prol de um fim e das entidades como um todo[136].

Neste sistema interacional, é possível partir do pressuposto de que haverá comunicação de pessoas jurídicas de direito privado com pessoas jurídicas de direito público, levando a formações de "organismos de interação *sui generis*". Nestes tipos de interação, cada vez mais comuns, a exemplo de organismos de direção da economia, associações e conselhos profissionais, cabe ressaltar a necessidade de atenção e necessidade de controle, por vezes, podendo ser exercido por um Tribunal de Contas, chamando a atenção da opinião pública[137].

Essa visão se alia a um paralelo mais amplo traçado pelo filósofo John Rawls que considera, em tempo, a natureza de interações constitucionais de pessoas constitucionais, ou melhor, a razão prática aponta meios de se obter melhorias no

---

[134] EPPLER, Martin J. Information quality in eletronic government: toward the systematic management of high-quality information in eletronic government-to-citizen relationships. In: MAYER-SCHONBERGER, Viktor; LAZER, David 9Eds.). Governance and Information technology: from eletronic government to information government. Cambridge: The MIT Press, 2007, p.247

[135] BITTENCOURT NETO, Eurico. Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI. São Paulo: Almedina, 2017, p.198

[136] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. P.158

[137] WEIL. Prosper. El Derecho Administrativo. Trad: Luis M. Marcano Salazar e equipe. Ed. Olejnik. Santiago. Chile. 2020 p. 38

proceder, reflexo do próprio exercício e interação com os cidadãos e com a cidadania[138].

É essa cidadania realçada que dá uma tônica para transformações ainda mais profundas, abrindo a possibilidade de se adaptar fundamentos do Direito Público à luz deste novo paradigma.

3.2. Impessoalidade e moralidade

O princípio da impessoalidade deve ser entendido como fonte que estabelece a imparcialidade do interesse público, seja na relação entre agentes, seja com particulares no exercício da função administrativa. Portanto, tal princípio impede e veda discriminações e privilégios[139].

A própria Lei do Processo Administrativo conceitua o fundamento prevendo "objetividade no atendimento do interesse público", vedando a promoção pessoal de agentes ou autoridades. (Art. 2º parágrafo único, III, da Lei. N° 9.784/99).

Para Hely Lopes Meirelles, tal princípio nada mais é do a garantia de que o ato o seja praticado em prol exclusivamente da finalidade pública e do órgão[140]. É neste sentido que se insere a ideia de que as condutas dos agentes pertencentes aos órgãos do Estado são imputadas ao respectivo órgão.

Decorrente destas ideias surge o desdobramento fundamental que veda qualquer espécie de promoção pessoal de agentes ou autoridades, a fim de impedir propaganda dos atos e atribuí-los de pessoalidade, decorrente da previsão do Art. 37, parágrafo 1º, da CFRB/88.

Quanto o princípio da moralidade, diversas construções doutrinárias pretendem esclarecer as relações entre a moral e as normas jurídicas, sendo que ganha algum destaque as discussões embrionárias da tese do "mínimo ético" defendida por

---

[138] RAWLS, John. Political Liberalism. New York. Columbia University Press. 1993 p.112
[139] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. P123 et seq.
[140] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 89-90.

Bentham e Jellinek[141]. A tese defende que as normas jurídicas visam assegurar a exequibilidade de um conjunto básico de preceitos éticos, sendo o Direito parte integrante de um conceito amplo tratado como moral.

Por outro lado, Hans Kelsen trata a moral e o Direito como esferas independentes e desvinculadas[142]. A questão é que tal tese não oferece explicação satisfatória para os casos em que o Direito se associa claramente a moral.

Inobstante, Claude du Pasquier acaba por entender que moral e Direito seriam esferas sociais de interação distintas com seus pontos de intersecção e regiões de independência. Tal teoria permite deduzir que existam pontos em que o direito demanda concordância moral e outros pontos que sejam independentes[143].

Tendo isso em vista, é preciso lembrar do fato de que o ordenamento jurídico brasileiro expõe ferramentas para tratar da moralidade administrativa. No Art. 5º, LXXIII da CFRB/88 prevê a ação popular para ato lesivo a moralidade administrativa. Já no Art. 37, *caput*, a moralidade vem tratada como fundamento da administração pública. Enquanto no Art. 85, V, prevê crime de responsabilidade àqueles que atentarem contra a probidade da administração[144].

Diogo de Figueira Moreira Neto leciona que a moralidade administrativa difere da moral comum, à medida que a moral comum se atrela tão somente ao bom ou mal agir, enquanto a moralidade administrativa orienta um grau de qualidade da administração e se atrela a questões de: boa-fé; ética; honestidade; decoro; probidade; lealdade[145].

---

[141] JELLINEK, G. Teoria Geral del Estado (trad. esp.). Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981 p.295. In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. P126 et seq.
[142] KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes. 2000 In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017.. p.126-127
[143] DU PASQUIER, Claude. Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit. 1948. In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. p.127
[144] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF

[145] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009. P.105

Neste sentido que se desenvolve o Art. 2º, parágrafo único, IV, da Lei 9.784/99, definindo a moralidade como dever de “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”. Inobstante, na Lei dos Servidores públicos (Lei.8.112/90) há o dever de ser leal às instituições que servir. (Art.116, inciso II), bem como manter conduta compatível com a moralidade administrativa.

Por outro lado, também se torna dever dos administrados proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé (Art. 4º, inciso II, da Lei n. 9.784/99).

Quanto à boa-fé, o Direito administrativo brasileiro prestigia a boa-fé objetiva, se atentando ao padrão da conduta e não a intenção ou motivação por detrás do ato[146].

Fato interessante relacionado a ambos os princípios e sua respectiva violação é a questão do nepotismo e nepotismo cruzado, que é a prática de nomeação de parentes ou favorecimento em cargos públicos mediante designação recíproca, até o terceiro grau, vedado pela Súmula vinculante de n.13 do STF, e resolução n° 7 do CNJ (antinepotismo).

Dentre as ferramentas para controle da moralidade administrativa, cabe ressaltar a existência de ação popular; ação civil pública de improbidade administrativa; controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as Comissões Parlamentares de Inquérito (Art.58, parágrafo 3º da Constituição Federal).

A própria Lei de Improbidade administrativa representa um avanço inimaginável na proteção da moralidade, cujo texto acaba por prever sanções e é forte ferramenta de controle (Lei.8.429/92).

3.2.1. Relações realçadas?

Existe certa preocupação quanto à manutenção da democracia frente a um posicionamento com viés autoritário até os dias de hoje. Sendo que a tecnologia tem

---

[146] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. P.130.

o condão de prover a condensação de determinados valores coletivos na propositura de logos e cidadania, incluindo com interação estatal[147].

O cidadão contemporâneo está inserido num contexto que permite a transposição de um modelo hierarquizado para um sistema horizontal e consensual. Sendo que nesse contexto, muitos fundamentos do direito se moldam para atender às necessidades do cidadão digital[148].

Todo esse processo histórico acaba por ensejar uma nova perspectiva sobre os fundamentos que regem o direito administrativo, em que é possível partir do pressuposto de uma espécie de simbiose entre impessoalidade e moralidade, ou seja, a otimização de um sistema seguro voltado, tão somente, ao órgão e sua interação com os cidadãos[149].

Dentre as vantagens, segundo Odete Medauar, encontram-se a de funcionamento em tempo integral (vinte e quatro horas por dia); agilidade na tramitação de expedientes administrativos; supressão das barreiras territoriais e atendimento igualitário[150].

Logicamente, tais percepções não são taxativas e não se esgotam, é possível isolar uma série de interações aprimoradas permitidas pela tecnologia, sejam elas espacial (facilitação de acesso de qualquer lugar); funcional (relativo à eficiência); ou política (com avanços na democracia participativa; procedimental e regulatória; interorgânica e intergeracional)[151].

---

147 PÉLISSE, Jérome. Les usages syndicaux du droit et de la justice. In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI, Martine (Eds.). La fonction politique de la justice. Paris> La découverte, 2007, p.165 et seq.

148 ARNAUD, André-Jean. La gouvernance, um outil de participacion. Paris: LGDJ. 2014 . p.288-289

149 GIACOMUZZI. José Huilherme. A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002, p.29

150 MEDAUAR. Odete. O direito administrativo em evolução, 3.ED. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017, p.362

151 JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.174

Nesta senda, resta cristalino o realce das relações entre administração e cidadãos, cujo caminho, sem obstrução, aponta para maior garantia constitucional da participação popular.

A própria Constituição Federal prevê no Art. 37, parágrafo 3º a prática consensual administrativa entre poder público e administrados. Sendo que "compreender o administrado como efetivo colaborador do Poder Público (...) significa atribuir-lhe um papel mais ativo na atuação administrativa"[152].

Tendo em mente essas perspectivas, a tecnologia acaba por surgir como fonte supridora dessa potencialidade, definindo bases para uma democracia informacional, cujo fundamento abre espaço para aprimoramento das atuações administrativas, fortalecendo, sobretudo o diálogo institucional e o poder popular.

Por fim, ressalta-se que estes aprimoramentos são projetos contínuos no tempo, e vem se manifestando à medida que surgem marcos legislativos como o "Marco Civil da Internet" de 2014 (Lei 12.965/14); a "Lei Geral de Proteção de Dados" (consolidada pelo texto da Lei 13.853/19), dentre outras inciativas como a "Lei de Segurança para a Inovação Pública" de 2018 (Lei 13.655/18) e a importantíssima "Lei de Acesso a Informação de 2011 (Lei 12.527/11), concluindo que as novas formas de interação ensejam segurança e instrumentalidade.

3.2.2. Redes e cibercidadania

O potencial manifestado pelas redes é imenso, tendo em vista que inserções tecnológicas específicas são capazes de superar barreiras geográficas, de desinformação e de gestão.

---

[152] PALMA. Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) _ Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010 p.111

Dentre os instrumentos que podem restar evidentes para uma maior interação cidadã com a administração, podemos citar a possibilidade da existência plebiscitos e referendos de forma virtual, enquanto instrumentos de representação política[153].

Isso advém de um preceito estabelecido no Art. 1º da CFRB/88, ao dizer que "todo poder emana do povo e é exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição", e tais institutos se consolidam no Art. 14, Inciso I a III, prevendo plebiscitos, referendos e a iniciativa popular.

A própria doutrina entende que estes se tratam de institutos pouco utilizados[154]. No entanto, com o aumento da tecnologia, abre-se margem para reinterpretar os respectivos institutos. Pode-se citar experiência semelhante no Congresso Nacional, cujo portal apresenta um sistema chamado de "e-Democracia", com intuito de participação[155].

Neste sentido, qualquer iniciativa que vise à implementação de um sistema legislativo ligado a internet enseja que os órgãos governamentais, primeiro, consigam prever e normatizar todas as consequências de se estabelecer o presente modelo de interação e votação[156].

Isso se deve ao fato de que sem um controle eficaz os riscos não serão mitigados: havendo riscos, a própria noção de democracia acaba por entrar em xeque[157]. Portanto, a experimentação laboratorial controlada e prévia se faz, antes mesmo da regulação, algo fundamental para ampliamento de tais perspectivas.

---

[153] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; Curso de direito constitucional, 28.ed. São Paulo: Saraiva 2002. p.85

[154] 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: Malheiros, 2001, p.112

[155] BARROS, Antonio Teixeira; MONTEIRO, Adriana Resende; SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, v.26, n.3, p.131-185, maio/ago. 2018, p.138

[156] BROWDER, Rebekah K. Internet voting with initiatives and referendums: stumbling towards direct democracy. Seattle University Law Review, Seattle, v.29, n.2, p.485-514, 2005, p.513

[157] WINKEL, Olaf. Eletronic Cryptography – chance or threat for modern democracy? Bulletin of Science, Technology & Society, Londres, Sage Publications, v.23, n.3, p.185-191, jun.2003, passim.

Importa ressaltar que essas medidas não obstam a procedimentalização da participação via internet da população em audiências públicas, visto se tratar de forma aberta ao público[158].

A própria participação de grupos para aferição decisional se torna elemento para um bom desenvolvimento democrático, partindo da premissa que os indivíduos pensam em maximizar o seu bem-estar[159], e a audiência pública é mais ampla que a mera coleta de opinião, cujo debate se torna aprimorado.

A audiência pública é instituto previsto no Art. 58, parágrafo 2º, inciso II da CFRB/88, com aplicação simétrica em outras instâncias do poder legislativo, garantindo a coleta de opiniões e feedback dos cidadãos, bem como legitima a tomada de decisão com maior justeza[160].

Contudo, tais audiências devem estar pautadas em práticas democráticas, em transparência, no devido processo legal, sendo um verdadeiro exercício de poder pelo povo junto ao poder público[161].

Não podemos deixar de citar, em tempo, o instituto de arbitragem administrativa, que pode ser devidamente realçado pelas novas tecnologias, destacando a natureza consensual de todo o sistema que rege esta espécie de proceder administrativo[162].

Curiosamente, a arbitragem na administração pública começou no Art.23-A da Lei 8.987/95, especificamente para solução de contratos de concessão. É possível averiguar que hoje em dia há maior clareza quanto à utilização deste instituto advindo

---

158 FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública Consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v.4, n.2, p.69-90, jul/dez. 2017., p.83

159 LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito. Trad: Bruno Miragem; notas Claudia Lima Marques. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.273

160 OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.34, n.135, p.271-281, jul/set. 1997 p.277

161 SOARES, Fabiana de Menezes. Direito administrativo de participação (cidadania, direito, Estado e Município). Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p.169

162 SALLES, Carlos Alberto de. Arbitragem em contratos administrativos. Rio de jnaeiro: Forense, 2011, p.60 et seq.

do direito privado para a Administração Pública e sua aplicação em direitos disponíveis, passíveis de estipulação em contrato[163].

> Dispor de direitos patrimoniais é transferi-los a terceiros. Disponíveis são os direitos patrimoniais que podem ser alienados. A Administração, para a realização do interesse público, pratica atos da mais variada ordem, dispondo de determinados direitos patrimoniais, ainda que não possa fazê-lo em relação a outros deles. Por exemplo, não pode dispor dos direitos patrimoniais que detém sobre os bens públicos de uso comum. Mas é certo que inúmeras vezes deve dispor de direitos patrimoniais, sem que, com isso, esteja a dispor do interesse público, porque a realização deste último é alcançada mediante a disposição daqueles[164].

A abordagem consensual no Direito administrativo não vem isenta de críticas, principalmente no que tange a ações excludentes ou privilegiadas, e em relação à dicotomia interesse público e privado, conforme leciona Juarez Freitas[165], em que o tópico é extenso e ensejaria uma pesquisa específica aprofundada somente sobre essa temática, avaliando doutrinariamente mecanismos técnicos-procedimentais que garantam um bom proceder.

Contudo, o sistema de webconferência já vem sendo utilizado com certo sucesso como recurso judicial e de formatação de acordos, principalmente no cenário pandêmico e pós-pandemia, cujos benefícios e potencialidades são latentes.

A tecnologia se manifesta inclusive na elaboração de procedimentos e contratos inteligentes, cuja operacionalização virtual garante uma enorme eficiência. Isso tem origem no Direito privado e as implicações se estendem para a seara pública, seja procedimental ou conciliatória no campo dos acordos substitutivos, em que o tema importa em esforço próprio[166].

A questão é que se impõe à administração pública um atuar em sintonia com as novas tecnologias que são capazes de afetar a vida e as formas de interação entre

---

[163] SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.248, n.3, p.117-126, maio/ago 2008, p.125.

[164] GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e contrato administrativo. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.21, p.141-148, mar.2002, p.147-148

[165] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.276, p.25-46, set/dez. 2017, p.40-41

[166] MARTINS, Guilherme Magalhães. Contratos eletrônicos de consumo. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2016, p.13

os indivíduos. Vislumbrar uma governança andando conjuntamente com a regulamentação das novas tecnologias, num sistema de mútua-composição, propicia uma reativação de um esforço ético na contensão dos riscos e arbitragem evolutiva.

3.2.3. *Moralidade e inovação pública*

Pressupõe-se que uma boa gestão da máquina pública acaba por gerar confiança popular na atuação administrativa, sendo que a qualidade perpassa a análise de conceitos subjetivos e condutas desejáveis, com direcionamento aos interesses públicos[167].

Portanto, interpreta-se a moralidade administrativa como filtro que visa impedir os gestores que se desviem das finalidades de um Estado Democrático de Direito, fundando a validade em valores[168].

De certa forma, como leciona Di Pietro, essa garantia de cumprimento baseado em conceitos e valores reaproxima a administração do administrado, diminuindo as barreiras do Estado e da sociedade, mediante a garantia de aferição e participação popular[169].

Portanto, a moralidade surge como termo que representa um gênero que remete à necessidade de elevar a responsabilidade como valor fundamental no desempenho de qualquer atividade[170].

Tais observações ainda perpassam o âmbito da moralidade e responsabilidade aliada à ciência e as tecnologias. Em verdade, a moralidade acompanha as demandas sociotemporais pelo cumprimento de alguns valores inerentes às épocas.

---

[167] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa: do conceito à efetivação. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.190, n.4, p.1-44, out/dez. 1992, p.8

[168] MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (Org.). Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012, p.163.

[169] DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.191, n.1, p.26-39, jan/mar. 1993, p.32

[170] ZANCANER, Weida. Razoabilidade e Moralidade na Constituição de 1988. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, v.2,p.205-210, 1993, p.210

Na legislação e doutrina brasileira há, inclusive, limiares de uma disciplina para controle popular dos atos administrativos tendo como corolário a Lei da Ação Popular (Lei n° 4.717/1965), enquanto ferramenta de proteção à eventual lesão dos interesses da coletividade. Esta Lei, prevê em seu Art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, algo denominado como “desvio de finalidade”[171]:

> Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:
> (...)
> e) desvio de finalidade.
> Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:
> (...)
> e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência. (BRASIL.1965)

A questão do “desvio de finalidade” se atrela ao fundamento da moral por construção dogmática da doutrina, que sustenta esse princípio previsto em aberto e que o desenrolar acaba por expor a necessidade de embasar os fundamentos decisórios dos atos administrativos explicitando as “motivações”.

Logicamente, a moralidade deve vir acompanhada de “elementos concretos mínimos” e de realidade para a efetivação do direito[172], a fim de controlar as consequências práticas das decisões, evitando que o mérito se alinhe a meras questões valorativas, sendo interpretado atualmente como forma de subterfúgio de um eventual direito dos espertos e dos preguiçosos[173]: “

> Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Lei. 13.655/2018 – altera dispositivos da LINDB)”.[174]

---

[171] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.219

[172] LORENZETTI, Ricardo Luiz. Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito. Trad: Bruno Miragem; notas Claudia Lima Marques. 2.ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2010. p.190

[173] SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo para céticos, 2ª.ed. São Paulo, Malheiros. 2014. p.215

[174] BRASIL. Lei n° 13.655 de 25 de Abril de 2018. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2018.

Essa forma de interpretação garante uma metodologia que apura fatos pretéritos e pode determinar probabilidades para eventos futuros, alinhando-se à vertente denominada “Análise Econômica do Direito”. Isto gera a possibilidade de predição, ainda que não enseje uma única resposta correta.[175]

Portanto, com as novas tecnologias e inovação, a moralidade administrativa, que é vinculada a valores *in abstrato* e de caráter eminentemente subjetivo, passa a ser enxergada como fundamento atrelado a possibilidade de embasamento informacional mais apurado. Ou seja, esses valores desejados podem se tornar predições objetivas e alcançáveis com a utilização das ciências na análise do Direito.

Esse entendimento não deixa de se vincular a necessidade e a uma demanda por reforço de legitimidade decisória, sendo que o controle popular realça o fundamento democrático[176].

Espera-se que o surgimento das novas tecnologias abra espaço para inúmeras interpretações, possibilidades e necessidade regulamentar, cujos reflexos podem se apresentar até no judiciário, o que faz retornar aos fundamentos constitucionais e as consequências pragmáticas de tais interações.

Tal interação do Direito constitucional-administrativo com as tecnologias, segundo José Fernando Brega, tem uma tríplice função: I) uma função normativo regulatória II) uma função garantidora dos direitos individuais III) uma função ligada ao desenvolvimento e a eficiência administrativa[177].

A questão é que o Direito como um todo vive uma metamorfose e tenta se readequar aos perigos e desafios da empolgante sociedade da informação. Seus

---

[175] ATIENZA, Manuel. Las razones del derecho: teorias de la argumentacción jurídica. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. p.125

[176] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. p.237

[177] BREGA. José Fernando Ferreira. Governo eletrônico e direito administrativo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p.67-68

fundamentos acabam por requerer uma nova interpretação condicionada as potencialidades tecnológicas.

3.3. Publicidade e eficiência

O fundamento da publicidade está intimamente atrelado ao contexto geral do livre acesso dos indivíduos à informação e ao dever de transparência na atuação administrativa, se manifestando na obrigatoriedade de divulgação oficial dos atos administrativos[178].

Constitucionalmente, encontra-se nos Art. 5º, incisos, XXXIII (informação de interesse particular ou coletivo de órgãos públicos); XXXIV (direito de peticionar em defesa de direitos ou abuso de poder), bem como a obtenção de certidões; ligando-se intimamente ao remédio do *habeas data* (inciso LXXII).

Administrativamente, no que tange ao dever de divulgação oficial dos atos administrativos, este está previsto no Art.2º, parágrafo único, inciso V, da Lei n° 9784/99 (Lei do Processo Administrativo):

> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; (BRASIL.1999)

O fundamento da publicidade é um corolário constitucional visto que os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, sendo vedada a utilização de condutas sigilosas e atos secretos enquanto regra inerente a natureza funcional das atividades[179].

Desse fundamento constitucional derivam dois subprincípios do Direito Administrativo: I) o da transparência, que enseja o dever de prestar informações aos cidadãos e não tomar condutas sigilosas; II) o princípio da divulgação oficial, que prevê

---

[178] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. p.134
[179] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. p.134

a publicação do conteúdo em meios previstos no ordenamento ou consagrado pela prática administrativa.

Os objetivos da publicidade envolvem levar o conteúdo ao conhecimento público, produzir os efeitos do ato e permitir o controle de legalidade.

A forma da publicidade varia conforme o ato, no caso dos atos individuais envolve a comunicação do interessado. Quanto aos atos gerais, a publicidade depende de publicação no Diário Oficial[180].

As exceções ao fundamento da publicidade estão definidas no texto constitucional, em que o sigilo pode ser autorizado em caso de “segurança do Estado e da sociedade” (Art.5º XXXIII, CFRB/1998) e preservação da intimidade dos envolvidos (Art. 5º, X, CFRB/1998).

As informações sensíveis podem ser classificadas segundo a Lei de Acesso à informação (Lei. N° 12.527/2011), no Art. 23, cujo prazo máximo é de 25 anos para sigilo de informação ultrassecreta; 15 anos para informação secreta e 5 anos para informação reservada.

A não observação ao fundamento da publicidade pode ensejar apuração de um eventual ato de improbidade administrativa, seja pelo fato de negar a publicidade ou pelo fato de revelar circunstância sigilosa (Art. 11, III e IV, da Lei n° 8.429/92).

Outrossim, o princípio da eficiência que fora acrescentado no Art. 37 da CFRB/88 pela Emenda Constitucional n, 19/98, visou implementar um maior controle de resultados na administração pública.

Deste fundamento, derivam outros valores como a economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional[181]. É neste mesmo aspecto que se desenvolve o estágio probatório de um servidor público (Lei 8.112/1990), condicionando a avaliação a critérios como:

---

[180] Ibidem. p.135
[181] Ibidem.. p.139

> Art. 20. Ao entrar em exercício, o servidor nomeado para cargo de provimento efetivo ficará sujeito a estágio probatório por período de 24 (vinte e quatro) meses, durante o qual a sua aptidão e capacidade serão objeto de avaliação para o desempenho do cargo, observados os seguinte fatores: (Vide EMC nº 19)
> I - assiduidade;
> II - disciplina;
> III - capacidade de iniciativa;
> IV - produtividade;
> V- responsabilidade. (Lei n° 8.112/1990)

Inobstante, o Art. 116 da respectiva lei (8.112/1990) enumera uma série de deveres dos agentes administrativos relacionados à eficiência, como velar pelo material e atendimento.

Dessa forma, a eficiência é um modo de agir administrativo e este agir não deve ser confundido com eficácia que se refere aos meios e instrumentos empregados. Mas que claramente inferem na efetividade, ou seja, nos resultados[182].

Além do Estágio probatório, a busca por eficiência acaba por condicionar outros institutos à produtividade, havendo metas de desempenho, duração razoável dos processos e em parcerias da administração pública.

3.3.1. *Procedimentalização, gestão de riscos e transparência (publicidade)*

Talvez seja um pouco desconcertante querer tratar da internet como um direito fundamental no Brasil, enquanto algumas regiões ainda carecem de atenção básica. Contudo, não podemos nos furtar a analisar a importância das tecnologias para o futuro, inclusive na contenção e ação de combate as intempéries causadas em regiões menos favorecidas.

A questão é que a garantia dos direitos fundamentais é uma emanação inescapável e um dever da sociedade pós-moderna, girando em torno de uma procedimentalização governamental que acompanha tendências de cunho globalizador.[183] Ou seja, há importância geopolítica e humanitária.

---

[182] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2009. p.30

[183] TEUBNER, Gunther. Constittional fragments: societal constitucionalism and globalization. Trad: Gareth Norbury. Oxford. Oxford University Press, 2012, p.54

Nesta senda, José Fernando Brega já aponta alguns fundamentos e princípios para um governo eletrônico e voltado as tecnologias, como a equivalência de suportes, a equivalência de garantias e a interoperabilidade.[184]

Estes fundamentos voltam a aparecer na Lei n° 12.965/2014, denominada como Marco Civil da Internet, nos Art. 24 e 25:

> Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:
> (...)
>
> IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade
> (...)
> VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;
> (...)
> X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos. (BRASIL.2014)

Inobstante, os fundamentos da publicidade e da eficiência voltam a aparecer como diretrizes a serem aplicadas pelo Poder Público.

Se pensarmos nesse viés de implementação dos governos eletrônicos, ou melhor, digitais e das novas tecnologias faz-se mister investigar os impactos da adoção desses novos sistemas operacionais, bem como o papel de cada instituição nesse arranjo cuja rede aparenta estar interconectada[185].

Isso envolve trabalhar para a operacionalização dos princípios da publicidade e eficiência a fim de que se transformem em método adequado para alinhamento a esse novo cenário[186].

---

[184] BREGA. José Fernando Ferreira. Governo eletrônico e direito administrativo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p.73
[185] OSTROM, Elinor. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005, p.257
[186] MESSA, Ana Flávia. Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública, São Paulo, Almedina. 2019. p.135

3.4. Tecnologias da Informação e outras tecnologias (eficiência)

Cabe ressaltar, neste ponto, que as novas tecnologias e as denominadas tecnologias da informação são um novo e poderoso instrumento político, de tomada de decisão, ferramenta de administração estatal e de governança; podendo ser avaliada por questões de desempenho num contexto prático[187].

Esta capacidade avaliativa voltada às observações dos cidadãos pode se tornar ponto de referência e análise estrutural, cujos reflexos se apresentam em forma de maior integração. Neste aspecto, a participação cidadã se torna importante valor social se averiguado sob as questões democráticas.[188]

A interatividade é um importante passo para a melhoria e avanço de índices de participação e qualidade democrática, alinhando-se a necessidade de atenção na implementação de algumas ferramentas tecnológicas, organizacionais e de cunho normativo.

3.4.*1. Abrangência*

Outrossim, as tecnologias em geral e especificamente as alinhadas as tecnologias da informação, denominadas por Pierre Levy como ciberespaço, amplificam, exteriorizam e modificam inúmeras funções cognitivas humanas:

> (...) memória (banco de dados, hiperdocumentos, arquivos digitais de todos os tipos), imaginação (simulações), percepção (sensores digitais, telepresença, realidades virtuais), raciocínios (inteligência artificial, modelização de fenômenos complexos.[189]

A grande questão que perpassa a abrangência e o alcance relativo às novas tecnologias, as tecnologias da informação e as suas potencialidades é que esse

---

[187] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. P.258

[188] HENMAN, Paul. Governing electronically: e-government and the reconfiguration of Public Administration, policy and power. Londres/Nova York: Palgrave Macmillan, 2010. p.36

[189] LÉVY. Pierre, 1956 – Cibercultura. Pierre Lévy, trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo; Editora 34, 2010 (3ª Edição). P.159

ciberespaço se manifesta em um labirinto de informações que impressionaria até o arquiteto Dédalo, responsável por aprisionar o Minotauro[190].

Em verdade, esse movimento social e cultural ligado ao ciberespaço e suas tecnologias que permitem simulações e desenvolvimento acabam por não convergir sobre um objetivo ou conteúdo particular, mas sobre uma forma de comunicação interativa, transversal e rizomática[191].

Inobstante, se torna impossível tratar da presente temática sem suscitar questões interligadas de cunho: econômico; político, inerente a democracia mais participativa; e culturais.

Portanto, cada interpretação rizomática trazida dessa grande área denominada como cibercultura, pode ser conectada a um conjunto de interesses e de projetos. Pierre Levy relata que “permitir que os seres humanos conjuguem suas imaginações e inteligências a serviço do desenvolvimento e da emancipação das pessoas é o melhor uso possível das tecnologias digitais[192]”.

Trata-se de uma perspectiva que se desenvolve sob o intuito de ser integradora, includente e participativa, e que coaduna com os objetivos previstos na Constituição Federal do Brasil, se limitada à uma ótica nacional, quanto a garantia do desenvolvimento:

> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
>
> [...] II - garantir o desenvolvimento nacional;(BRASIL.1988)[193]”.

A implementação de um governo eletrônico ainda está em estágio de desenvolvimento, cuja experiência adquirida vem se convertendo em melhoria

---

[190] Ibidem.. p.113
[191] Ibidem. p.134
[192] Ibidem. 214
[193] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2023.

funcional. Contudo, a implementação desse sistema voltado ao ciberespaço não vem isento de críticas[194].

3.4.2. Percalços

Dentre os problemas a serem narrados na implementação e transição para um sistema atrelado ao ciberespaço, ressaltam-se o fato de que as organizações virtuais, à distância e de teletrabalho podem representar um desafio para o controle gerencial e cultura organizacional; bem como eliminar o trato humano da relação para um meio totalmente digital pode se tornar um problema na solução de demandas que envolvem particularidades específicas[195].

Além dessas considerações previamente ponderadas pode-se suscitar quatro grupos de desafios a serem perpassados na implementação de uma governança digital: questões de acessibilidade; normativas; econômicas e sociais.

As questões normativas envolvem tópicos relativos à privacidade e à autenticidade[196], afetando práticas legais e os meios de validação, cujo exemplo se manifesta atualmente na utilização de “ID” e “IP”, códigos “QR” e congêneres.

A questão relativa à acessibilidade vai além do mero acesso à internet, defendida por parte da academia e compreendida como direito fundamental sob algumas perspectivas. Envolve a falibilidade de um sistema que pode enfrentar desconexões. Mais importante é a limitação do uso para pessoas que podem apresentar alguma deficiência física, cognitiva ou sensorial[197].

---

[194] JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020. P.260

[195] ANDERSEN, Kim Viborg. Reengineering public sector organisations using information technology. In: HEEKS, Richard (Ed.). Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform. Londres: Routledge, 1999, p.324

[196] HEEKS. Richard, BHATNAGAR, Subhash. Understanding sucess and failure in information age reform. In: HEEKS, Richard. (Ed.) Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform. Londres. Routledge, 1999, p.62

[197] KATZ, Jon. The digital Citizen. Wired, 12 jan. 1997. Disponível em: https://bit.ly/2Qvx04R; Acesso em 14 de Jun de 2023.

Essa questão não se esgota nesse ponto, existe uma preocupação quanto à inclusão de pessoas excluídas socialmente, miseráveis, pessoas em situação de irregularidade como imigrantes ilegais, refugiados ou que estão cumprindo alguma espécie de pena. Trata-se de preocupação de cunho inclusivo[198].

Ademais, há de se pressupor que a implementação de um governo eletrônico, digital e de políticas públicas voltadas à implementação de novas tecnologias seja um projeto economicamente considerável, ensejando toda uma preocupação voltada às análises econômicas preditivas das respectivas políticas.

As presentes observações não se esgotam, pelo contrário, evidenciam o desafio e a perspectiva de se preparar para a implementação de uma governança digital que supra as necessidades da sociedade e que se manifeste em um projeto includente e coletivo.

3.*4.3. Perspectivas*

As tecnologias e as tecnologias da informação permitem compartilhar conhecimentos sobre procedimentos administrativos com a população[199]. O que enseja maior transparência e a divulgação e alcance de informações de forma cada vez mais rápida, cuja perspectiva se traduz na procura por métodos cada vez mais interativos e includentes.

Não se pode furtar a análise do futuro para alinhamento das perspectivas do Direito e, neste caso, do Direito público na busca por mais legitimidade e consequente aumento da participação popular.

---

[198] ZACHER, Lech W. E-government in the information Society. *In:* anttiroiko, Ari-Veikko (Ed.). Eletronic Government: concepts, methodologies, tools and applications. Hershey/Nova York: Information Science Reference, 2008, p.25

[199] VAN AELST, Peter; WALGRAVE, Stefaan. New media, new movements? The role of the Internet in shaping the “anti-globalization” movement. *In:* VAN DE DONK, Wim; LOADER, Brian D.; NIXON, Paul G.; RUCHT, Dieter (Eds). Cyberprotest: new media, citizens and social movements. Londres. RoutLedge, 2004, p.105

Portanto, devemos partir do pressuposto que o ciberespaço é um movimento de contínuo aprimoramento, que deve se condicionar a fundamentos metaéticos e extranormativos[200].

Espera-se que este movimento se traduza em condutas que refletem uma boa governança, mediante participação, interlocução, abertura, confiabilidade e consistência, igualdade de oportunidades.

Isso coaduna com os ensinamentos de Hart dizendo que existe uma tessitura aberta na *rule of law,* que indicariam padrões gerais de conduta desejáveis, enquanto ferramenta de controle social[201]. Esta abertura à interpretação de preceitos abertos de nada impede a aplicação de normas em vigor e que restringem condutas antiéticas.

3.5. Publicidade revisitada

O princípio da publicidade se fundamenta no Direito Administrativo, não só por uma relação de codependência com atores externos à administração, bem como da necessidade de se garantir validade pela participação democrática, mas porque se relaciona, em tempo, com outros princípios como o da finalidade, legalidade e moralidade[202].

Isto se deve pelo fato de que o controle se torna possível à medida que se tomam conhecimento dos atos. Não só isso, a publicidade não enseja apenas a grande circulação informativa mas também a qualidade da matéria informada, devendo ser clara, objetiva e acessível, ou melhor, transparente[203].

---

[200] HARE. R. M. Freedom and Reason, Oxford, 1963 (dt.: Freiheit und Vernunft, Dusseldorf. 1973) p.21 In: ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.74

[201] HART, Herbert. LA O conceito de direito. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.p.137

[202] MACHADO, Marcelo Couto. Princípio da publicidade e transparência na Administração Pública. Amicus Curiae, Criciúma, v.8, n.8, p.1-13, p.11

[203] MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. *In:* MARRARA, Thiago (org.) Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, raziabilidade, interesse público. São Paulo. Atlas, 2012, p.275

A publicidade administrativa tem uma grande qualidade de promover a governança tomando importante papel na *compliance* administrativa[204]. Ostentar essa natureza pública implica em deixar claro para todos que está havendo o cumprimento dos ditames normativos e fundamentais, em prol do interesse público e do bem estar coletivo.

3.6. Eficiência revisitada

O fundamento da eficiência acaba por se manifestar num contexto bivalente: relacionado à atuação dos agentes públicos; bem como sobre a prestação dos serviços públicos.

Segundo Di Pietro, o princípio é considerado à medida que se averigua o modo de atuação do agente, a fim de se obter os melhores desempenhos possíveis nas respectivas atribuições, objetivando os melhores resultados. Cujos reflexos se manifestam estruturalmente no modo organizacional e na forma de prestação do serviço[205].

Sendo que este princípio, segundo a filosofia jurídica de Rawls e Alexy, abre espaço para averiguação quanto à satisfação do administrado[206], tendo em vista que existe essa construção doutrinária de atribuição de valores no arbitramento de cânones e condutas, cujo cumprimento dos graus de satisfação ensejam respeito ao ditame constitucional[207].

A leitura do princípio da eficiência deve sempre estar conjugada ao condicionamento dos outros postulados constitucionais, de forma a garantir a licitude

---

[204] NEWBOLD, Stephanie P. Is transparency essential for public confidence in government? Public Administration Review, Nova Jersey, v.71, n.S1, p.547-552, dez. 2011

[205] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.98

[206] RAWLS, John. 1993 Political Liberalism. New York. In: ALEXY, Robert. Ponderação, jurisdição constitucional e representação. ALEXY, Robert. Constitucionalismo discursivo. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011 p.290-301

[207] FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.220, n.2, p.165-177, abr/jun, 2000, p.168

nesse método econômico e de performance, não se deve cogitar tal hipótese sob pena de estar cometendo ilegalidades[208].

> Hoje, já não se pode falar em opor eficiência e legalidade, as em adaptar a nova realidade as necessárias e irrenunciáveis garantias tradicionalmente consagradas pelo direito administrativo, de sorte que a utilização das novas tecnologias da informação e comunicação também se torne um importante instrumento de garantia, podendo viabilizar o cumprimento das obrigações e o exercício de direito pelos cidadãos[209].

Portanto, tal abordagem está logicamente vinculada às interconexões do Direito com a Economia, cuja propensão pela otimização dos resultados leva a necessidade de se aferir os ganhos e os ônus distributivamente, embasando um processo decisório em arcabouços preditivos e lógicos[210].

4. A LEI 14.129/2021: TRANSFORMAÇÕES DIGITAIS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Segundo pesquisa realizada no site institucional brasileiro, a Lei 14.129/2021 fora editada no intuito de prover maior eficiência aos serviços públicos realizados no meio digital, ampliando o rol de serviços e unificando os portais de acesso, existindo a possibilidade de ofertar soluções 24 horas por dia[211].

Além de apresentar esse conceito de governo como plataforma que acaba por facilitar o acesso ao serviço público e promover a maior interação entre diversos agentes envolvidos, a lei supracitada também estabelece a criação dos laboratórios de inovação, prevendo a possibilidade de maior colaboração da sociedade no desenvolvimento de métodos que visem aprimorar a gestão, o controle, o tratamento de dados e até a prestação de serviços públicos.

Porém, pode-se supor que a presente lei, ainda que venha dotada de uma série de motivações e boas intenções, pode enfrentar problemas relativos à acessibilidade,

---

[208] MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência *In:* MARRARA, Thiago (Org.) Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012. p.369

[209] BREGA. José Fernando Ferreira. Governo Eletrônico e direito administrativo. Brasília. Gazeta Jurídica, 2015. p.112-113

[210] COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Law & Economics. 6.ed, Boston: Addison-Wesley, 2011. p.4

[211] https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/junho/lei-do-governo-digital-entra-em-vigor-com-foco-na-eficiencia-e-inovacao. Acesso em: 18 de Setembro de 2023

universalidade do atendimento, bem como problemas específicos relativos a sua implementação. Estas tarefas serão tratadas detalhadamente no decorrer deste capítulo nas exposições seguintes.

4.1. Hermenêutica crítico normativa

Com uma hermenêutica crítico-normativa, empreende-se a tarefa de abordar a Lei 14.129/2021 de forma detalhada, atrelando-a a um método interpretativo específico e realizando uma abordagem crítica sobre seus capítulos à luz da Constituição.

Segundo Lênio Luiz Streck, o método hermenêutico visa funcionar como uma espécie de blindagem contra interpretações arbitrárias e eventuais discricionariedades[212]. Isto se fundamenta pelo fato de que um processo pré-compreensão deve se situar sempre antes de um problema lógico argumentativo[213]. Isto se deve ao fato de que se torna difícil afirmar a possibilidade de se dizer especialista do que é novo[214].

Contudo, a fim de se seguir um nexo de argumentação jurídica na presente obra, permanece a vinculação às exposições de Robert Alexy enquanto obra de exposição e compilação de estruturas para se proceder com a argumentação jurídica[215].

Nesse sentido, Mascaro acaba por interpretar o método com uma espécie de juspositivismo eclético, enquanto técnica de interpretação normativa estatal que busca dar um fundamento exterior à interpretação, que seja de cunho histórico e também social[216]. Por outro lado, Simioni interpreta a utilização dessa espécie de técnica

---

[212] STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Livraria Saraiva, 4ª Edição, 2011. p.486

[213] Ibidem. p.490 (Contudo declara que Lênio faz menções à Heidegger e Gadamer sem colocar as respectivas referências) “O problema de sentido se situa antes do problema de conhecimento”

[214] BECHARA, Gabriela. Democracia e Novas Tecnologias. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022 p.40

[215] ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

[216] MASCARO, Alysson Leandro. Filosofia do direito. São Paulo: Atlas, 2010. p.323

hermenêutica como integrante de um movimento pós-positivista, visto que adota uma dimensão analítica, empírica e de análise da normativa dogmática jurídica[217].

Portanto, adota-se como metodologia para se efetuar a interpretação crítico normativa da Lei 14.129/2021, sob pena de se cair numa mixagem teórica tendo em vista que a interpretação jusfilosófica é enfrentada de diversas formas por vários autores[218]. A proposta de fazê-la será à luz de cinco critérios, estabelecidos por Karl Larenz,: o sentido literal, o significado da lei segundo o contexto, as intenções e metas normativas do legislador histórico, os critérios objetivos-teleológicos e o mandamento de interpretação conforme a constituição[219].

A Lei 14.129/2021, denominada como “Lei do Governo Digital” dispõe de 8 (oito) capítulos, sendo eles:

a) Disposições Gerais;
b) Da Digitalização da Administração Pública e da Prestação digital de Serviços Públicos – Governo Digital;
c) Do Número Suficiente para Identificação;
d) Do Governo como Plataforma;
e) Do Domicílio Eletrônico;
f) Do Laboratório de Inovação;
g) Da Governança, Gestão de Riscos, Do Controle e da Auditoria
h) Disposições Finais

Inobstante a análise hermenêutica dos seguintes capítulos, considerações sobre a possibilidade das transformações que serão e foram trazidas pela presente Lei e os desafios para sua implementação serão realizados em tópicos subsequentes.

---

[217] SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico. Curitiba: Juruá, 2014 p.241-242
[218] STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Livraria Saraiva, 4ª Edição, 2011.p.502
[219] LARENZ. Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Ed. Berlim/Heidelberg/Nova York, 1975. p.307 ss. In: ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.21 (Observação: A tradução da Obra – LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Trad: José Lamego. Fundação Kalouste Gulbenkian. Lisboa. 3ª ed. 1997 – coloca as respectivas considerações nas páginas 450 e seguintes).

4.1.1. *Disposições gerais*

O capítulo primeiro, ‘Disposições Gerais” da Lei 14.129/2021 denominada como “Lei do Governo Digital”, traz em seu texto o conteúdo do que se refere a Lei, sua aplicabilidade, bem como seus princípios norteadores e conceitos-chave.

De início se estabelece que será tratada uma série de regras para o aumento da eficiência da administração pública, realizada por meio de uma eventual desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão:

> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.
> Parágrafo único. Na aplicação desta Lei deverá ser observado o disposto nas Leis nºs 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), 13.460, de 26 de junho de 2017, 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), e 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.[220]

Ressalta-se que a presente lei deve guardar observância quanto ao tratamento de dados e acesso à informação, bem como ao Código Tributário Nacional e as disposições de sigilo das transações de instituições financeiras.

Estas previsões que visam a implementação de novas tecnologias de informação surgem num contexto de aperfeiçoamento do sistema jurídico-administrativo que vem desde 1990, mas que fora impulsionado drasticamente pela pandemia de COVID-19[221], em que a intenção e o objetivo são a busca por eficiência.

Contudo, devemos ressaltar que a Lei não deve observar tão somente as previsões do parágrafo único do Art. 1º, não se tratando de um rol taxativo, mas exemplificativo, tendo em conta todo um ordenamento constitucional e sistema

---

[220] BRASIL. Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. Lei do Governo Digital. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132> Acesso em: 03 abr. 2021g

[221] DIAS, Paulo Cezar; DE OLIVEIRA, Heitor Moreira. Novas perspectivas da administração pública em tempos de governo digital. Revista do TCU, v. 1, n. 151, p. 94-120, 2023. p.151

jurídico, como forma de preservar a integridade do direito e a subsunção aos interesses humanos e coletivos[222].

Esta Lei se aplica aos órgãos da administração pública direta e as entidades da administração pública indireta, empresas públicas e sociedades de economia mista que prestem serviços públicos, suas subsidiárias e controladoras, federais e dos demais entes federados. Isentando a aplicação às empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladoras que não prestem serviço público.

> Art. 2º Esta Lei aplica-se:
> I - aos órgãos da administração pública direta federal, abrangendo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e o Ministério Público da União;
> II - às entidades da administração pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas; e
> III - às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios.
> § 1º Esta Lei não se aplica a empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, que não prestem serviço público.
> § 2º As referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo.

Ressalta-se que a competência para a aplicação desta Lei pelos demais entes federados é subordinada ao atendimento dos comandos elencados no texto, por meio de atos normativos próprios conforme previsto no inciso III e pela a CFRB/88 enquanto conteúdo hierárquico e concorrente[223].

Já o Art. 3º da Lei 14.129/2021, prevê uma série de princípios e diretrizes para a respectiva Lei, elencados em 26 (vinte e seis) incisos. Dentre esses princípios, é possível citar a intenção de promover a desburocratização, a modernização, a unicidade da plataforma de atendimento, a transparência, o incentivo à participação

---

[222] RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. Nuevas Tecnologías y Buena Administración Pública (especial referência a la ley brasileña 14.129 de 29 de marzo de 2021 del Gobierno abierto). P.13-40. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei n° 14.129 de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 242p. ISBN 978-65-5518-287 p.39

[223] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo III promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.34

social, a responsabilidade do gestor, a acessibilidade e a interoperabilidade do sistema.

Dentre esses princípios devemos destacar o intuito de promover a unicidade da plataforma de atendimento e a interoperabilidade do sistema, atrelando-o à noção de eficiência. O princípio da eficiência que fora acrescentado no Art. 37 da CFRB/88 pela Emenda Constitucional n, 19/98, visou implementar um maior controle de resultados na administração pública.

Cristóvam, Saikali e Sousa estabelecem estes princípios para os chamados e-serviços públicos como parte integrante de 3 (três) diretrizes básicas: eficiência, almejando a máxima satisfação do usuário; universalidade, maximizando a abrangência da disponibilidade de tais serviços; atualidade, garantindo que os avanços tecnológicos, na comunicação e informação, sejam instrumentais para as ações públicas de corporificação dos direitos sociais[224].

Deste fundamento, derivam outros valores como a economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional[225].

Contudo, alguns destes princípios não vêm isentos de críticas. A própria ideia de desburocratização, sem maiores reflexões sobre o assunto, pode gerar certa insegurança jurídica, havendo estudos relacionados à burocracia responsiva como forma de dar segurança a relação entre provedor e solicitante, cujo modelo e hipótese pode se apresentar em forma de relatórios[226].

Em verdade, a desburocratização não deve ser entendida como a eliminação dos procedimentos necessários, mas a maior eficiência na forma de fazê-los, simplificando o trâmite ou mantendo um arquivamento prévio padrão na plataforma unitária, mantendo a segurança jurídica com fulcro no fundamento da legalidade,

---

[224] 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. Sequencia, Florianópolis, n.84, p.209-242, 2020. P.231

[225] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. p.139

[226] SJOBERG, Fredrik M.; MELLON, Jonathan; PEIXOTO, Tiago. The effect of bureaucratic responsiveness on Citizen participation. Public Administration Review, Nova Jersey, v.77, n.3, p.340-351, maio/jun. 2017, p.349-350. p.344

previsto na CFRB/88 e no Art. 2º, inciso IX da Lei 9.794/99: De acordo com Mazza, a segurança jurídica é subprincípio do próprio Estado de Direito[227].

Percebe-se, em tempo, princípios atrelados à noção de publicidade e moralidade, que são o da transparência e responsabilidade do gestor, ambos constitucionalmente previstos *in abstrato,* mas cujo cumprimento garantem validade aos atos.

Enquanto tem-se por objetivo a modernização e a maior interação com os membros da sociedade, devendo ser realizada de forma acessível; de certa forma, estes princípios também estão enumerados no Art. 2º da Lei que regula o processo Administrativo (Lei 9.784/99)[228].

Percebe-se que os conceitos-chave apresentados por esta legislação se alinham às noções essenciais que regem as disposições relativas aos tratamentos de dados e acesso à informação, conforme previsto no Art. 4º da Lei 12.129/2021 (Lei do Governo Digital). Enumerar e delimitar o significado jurídico dos presentes conceitos permite ao operador maior segurança na verificação do que é protegido e abarcado.

4.1.2. *Da digitalização da Administração Pública e da prestação digital de serviços públicos – governo digital*

A questão da acessibilidade volta a ganhar forma com o decorrer da presente análise legislativa. Acessibilidade não significa tão somente garantia de facilidade no acesso, mas a necessidade pungente de se afirmar que todo e qualquer cidadão tenha a possibilidade de acessar o serviço independente do meio utilizado.

> Desse modo, a necessidade de maior Acessibilidade Digital alcança a superação das barreiras experimentadas por pessoas sem acesso à internet ou com baixo acesso às informações necessárias para correta utilização dos mecanismos digitais[229].

---

[227] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017 p.152
[228] Ibidem. p.1137
[229] GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. A inclusão digital e os incentivos à inovação: O governo digital na busca pelo desenvolvimento socioeconômico. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 17, n. 2, p. e69673-e69673, 2022. p.11

Essa superação das barreiras de acessibilidade que podem perpassar níveis educacionais, etários, geográficos (no caso de imigrantes e refugiados) e de renda, se trata de uma questão tridimensional: é política de Estado; é forma de se ampliar a competitividade; e também é um direito civil. Enquanto possibilidade de um exercício pleno da cidadania:

> Percebe-se, portanto, que a inclusão digital está conectada com ao menos dois fundamentos da República, a cidadania e a dignidade humana (art. 1º da CRFB), e com os objetivos da construção de uma sociedade livre, justa e solidária, da garantia do desenvolvimento nacional, da redução das desigualdades sociais e da promoção do bem de todos sem quaisquer formas de discriminação (art. 3ª da CRFB)[230].

Nesta toada, o Art. 5º prevê a utilização do sistema digital para os atos da Administração Pública, que serão validados mediante assinatura eletrônica:

> Art. 5º A administração pública utilizará soluções digitais para a gestão de suas políticas finalísticas e administrativas e para o trâmite de processos administrativos eletrônicos.
> Parágrafo único. Entes públicos que emitem atestados, certidões, diplomas ou outros documentos comprobatórios com validade legal poderão fazê-lo em meio digital, assinados eletronicamente na forma do art. 7º desta Lei e da Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020

Contudo, existe a preocupação e a ressalva quanto à utilização do meio eletrônico quando o mesmo se mostrar inviável, indisponível, diante de risco relevante a celeridade do processo ou mediante solicitação do usuário. Neste aspecto, entendemos que a solicitação do usuário sequer deve vir acompanhada de qualquer motivação, se tratando de via optativa e discricionária do usuário que, eventualmente, objetiva sanar questões relativas à acessibilidade digital. Pressupõe-se que está ligada ao princípio da impessoalidade, que visa o atendimento dos administrados sem qualquer discriminação ou privilégio[231]. Lembrando que, posteriormente, todos os atos

---

[230] GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. Serviços públicos digitais de seguridade social na pandemia de COVID-19: eficiência e inclusão. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa Fe, vol. 7, n. 2, jul./dez.,2020. DOI: https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i2.9549Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9549 Acesso em: 18 Set. 2022.p. 217.

[231] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017. P123 et seq

praticados fora da plataforma digital eventualmente serão integrados ao sistema, conforme parágrafo único do Art. 6º da Lei 14.129/2021:

> Art. 6º: Nos processos administrativos eletrônicos, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto se o usuário solicitar de forma diversa, nas situações em que esse procedimento for inviável, nos casos de indisponibilidade do meio eletrônico ou diante de risco de dano relevante à celeridade do processo.
> Parágrafo único. No caso das exceções previstas no caput deste artigo, os atos processuais poderão ser praticados conforme as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado.

Nos termos do Art. 7º e seguintes, vê-se que a assinatura eletrônica acaba por garantir validade ao procedimento e deve respeitar os parâmetros de integridade, verificabilidade e autenticidade inerentes ao risco do serviço, assim o serviço prestado passará a ser digitalmente arquivado e respeitará as regras do processo administrativo, da legislação administrativa e do direito constitucional.

4.1.3. Do Governo Digital

A preocupação quanto ao atendimento de pessoas que, porventura, possam estar em uma situação de impossibilidade de acesso ao serviço pela via digital se faz tão presente na Lei que o Art. 14 chega a ser redundante:

> Art. 14. A prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.
> Parágrafo único. O acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio do autosserviço.

Entende-se que o papel do legislador, no intuito de se preservar questões constitucionais relativas à igualdade e a impessoalidade, realizou a inclusão de um rol de pessoas meramente exemplificativo; áreas rurais e isoladas e baixa renda não conseguem compreender a complexidade social.

Contudo, é explícito no artigo o que pode ser considerado o núcleo inderrogável da questão que é a possibilidade do atendimento presencial sem qualquer espécie de prejuízo.

Por fim, relata o parágrafo primeiro o intuito de que o sistema seja modelado de forma que o próprio administrando consiga realizar o serviço que almeja. Ora,

entendemos que o autosserviço possa funcionar para procedimentos menos sofisticados e que não ensejam qualquer espécie de verificação humana ou técnica. Contudo, eliminar a parte analítica e até estrutural interna do direito administrativo parece um desafio por si só.

Ademais, resta claro na Lei, nos Arts. 15 e 16, que há o intuito da promoção de uma estratégia tripartite, integrada e cooperativa, denominada como "Estratégia Nacional de Governo Digital", a ser editada pelo Poder Executivo federal no âmbito de cada competência.

4.1.4. *Das redes de conhecimento – criações categóricas*

O tema das redes de conhecimento no setor público é tratado por Dawes, Cresswel e Pardo[232], categorizando a rede mediante o alcance: sendo que as mais complexas são as Inter organizacionais, compreendendo esferas de governabilidade distintas.

Prosseguindo com a análise da proposta trazida pela presente Lei é possível se deparar com uma previsão de um instrumento categórico, no Art. 17 da Lei 14.129/2021 há a previsão para a criação de redes de conhecimento:

> Art. 17. O Poder Executivo federal poderá criar redes de conhecimento, com o objetivo de:
> I - gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências;
> II - formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais;
> III - discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação quanto ao Governo Digital e à eficiência pública;
> IV - prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais.
> § 1º Poderão participar das redes de conhecimento todos os órgãos e as entidades referidos no art. 2º desta Lei, inclusive dos entes federados.
> § 2º Serão assegurados às instituições científicas, tecnológicas e de inovação o acesso às redes de conhecimento e o estabelecimento de canal de comunicação permanente com o órgão federal a quem couber a coordenação das atividades previstas neste artigo.

---

[232] DAWES, S. S.; CRESSWELL, A. M.; PARDO, T. A. "From Need to Know" to "Need to Share": tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. Public Administration Review, v.69, n.3, p.392-402. 2009

Devemos ressaltar que o Artigo 4º da persente Lei não classifica o que seria essa rede de conhecimento, para os devidos fins. Suscitando uma hermenêutica que surge como uma hipótese lógico-dedutiva embasada nos incisos que enumeram os objetivos da proposta.

Essas redes de conhecimento, portanto, surgem como uma tentativa de se tornar um canal de comunicação aprimorado para se trabalhar questões relativas ao desenvolvimento, a governança, a inovação e a eficiência pública.

Destarte, destaca-se o fato de que já é uma práxis do meio acadêmico e educacional a seleção de grupos de trabalho por linha de pesquisa, com ferramentas de categorização e indexação que lhes são próprias[233]. Em tempo, talvez o contexto seja o de eventualmente interligar as plataformas do Ministério da Educação e congêneres, no modelo unitário proposto com foco em uma política de indexação formalizada[234], assim como vem sendo feito no tempo, essa unificação em um portal de acesso único. Contudo, ressalta-se a tarefa também não é das mais fáceis, tendo em vista que a temática atualmente extrapola fronteiras geopolíticas.

Em verdade, existem redes desta natureza em operação, a exemplo da Rede.gov, estipulada pela “PORTARIA Nº 23, DE 4 DE ABRIL DE 2019”, contudo, este sistema se limitou à adesão de entes políticos:

> O uso desses espaços ainda deverá ser melhor regulamentado, porém já se verifica a criação desses laboratórios por diferentes entes públicos, além da criação da Rede de Conhecimento pelo Governo Federal, apesar de que, segundo consta no seu portal digital, limitou-se, até o momento, o acesso tão somente a entes políticos da federação, o que não condiz com as disposições da LGD[235].

Percebe-se a manutenção de um objetivo nobre, a simplificação da vida do cidadão ante todas as plataformas públicas, unindo-as. Inobstante, existe a

---

[233] Fujita, M. S. L., & Tartarotti, R. C. D. (2020). Análise de palavras-chave da produção científica de pesquisadores: o autor como indexador. Informação & Informação, 25(3), 332–374. https://doi.org/10.5433/1981-8920.2020v25n3p332. P.349

[234] Ibidem. p.364.

[235] TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. Novos Estudos Jurídicos, v. 26, n. 3, p. 788-813, 2021.p.811

preocupação categórica em qualificar os profissionais de forma a aumentar a interação dos indivíduos e instituições com as linhas de pesquisa desenvolvidas e almejadas.

O intuito se manifesta constitucionalmente no Art. 219-A, da constituição federal[236]:

> Art. 219-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Em relação ao objetivo, revela-se sob a égide de se gerar, compartilhar e disseminar conhecimento, formulando propostas de políticas públicas, padrões, guias e manuais, bem como aprimorando o governo digital, conforme previsão dos incisos, podendo ser exercido também por qualquer instituição vinculada à tecnologia e inovação.

Nesse sentido destaca-se o que vem acontecendo no ramo do direito essa virada tecnológica, no qual softwares e robôs automatizados categorizam assuntos por especificidades, denominado como *Robotic Process Automation* (RPA)[237]. A evolução tecnológica aponta, atualmente, inclusive para a capacidade de categorização semântica (*Latent Semantic Analisys*)[238].

---

[236] RAMOS. Edith Maria Barbosa. DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.1048

[237] .“A robotic process automation (RPA) é uma tecnologia empresarial que automatiza tarefas rotineiras e baseadas em regras com bots de software. Acessível em:[www.exigent-group.com/blog/robotic-process-automation-rpaworks-with-lawyers/] In: NUNES, Dierle. VIRADA TECNOLÓGICA NO DIREITO PROCESSUAL: FUSÃO DECONHECIMENTOS PARA GERAÇÃO DE UMA NOVA JUSTIÇA CENTRADA NO SER HUMANO. Revista de Processo | vol. 344/2023 | p. 403 - 429 | Out / 2023DTR\2023\9689 p.6

[238] MELO, Tiago; MEDEIROS, Richerland. Estudo exploratório sobre aplicação de técnica de análise semântica latente, para vinculação de processos judiciais a temas de repercussão geral e incidente de resolução de demanda repetitiva. Revista de Direito e as Novas Tecnologias , v. 1/2018, out.-dez.2018 In: NUNES, Dierle. VIRADA TECNOLÓGICA NO DIREITO PROCESSUAL: FUSÃO DECONHECIMENTOS PARA GERAÇÃO DE UMA NOVA JUSTIÇA CENTRADA NO SER HUMANO. Revista de Processo | vol. 344/2023 | p. 403 - 429 | Out / 2023DTR\2023\9689 p.7

Contudo, parece surtir um elevado problema relacionado à delimitação de competências e de controle institucional, o que poderia evidenciar uma espécie de sobreposição de funções, de possibilidades de choque organizacional e de gestão entre as esferas da administração e as demais entidades[239].

Por fim, entende como nobre o intuito de estabelecer um cânone legal para a implementação de ferramenta de gestão de conhecimento[240], estando em conformidade com inciativas internacionais.[241] Devendo, em tempo, ser estratificados e se fortalecendo por similitude[242].

4.1.5. *Dos componentes do Governo Digital*

O Art. 18 da Lei 14.129/2021 prevê os componentes essenciais para a prestação do serviço digital dos serviços públicos na administração pública, quais sejam:

> Art. 18. São componentes essenciais para a prestação digital dos serviços públicos na administração pública:
> I - a Base Nacional de Serviços Públicos;
> II - as Cartas de Serviços ao Usuário, de que trata a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017; e
> III - as Plataformas de Governo Digital.

De acordo com a Lei do Governo Digital, A Base Nacional de Serviços Públicos consiste em uma base de dados que contém as informações necessárias

---

[239] KAHNEMAN, D; SIBONY, D; SUSTEIN, C. Noise: a flaw in human judgment. First Edition, New York: Little, Brown Spark, 2021; e DAWES, S. S.; CRESSWELL, A. M.; PARDO, T. A. “From Need to Know” to “Need to Share”: tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. Public Administration Review, v.69, n.3, p.392-402. 2009 p.395

[240] IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.83

[241] OECD; EUROSTAT. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. 4th Edition. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris: OECD; Luxembourg: Eurostat, 2018. p.134 Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264304604-en.pdf?expires=1695761922&id=id&accname=guest&checksum=21A903BF875A82839AAB652827FB54AF Acesso: 26 de Set de 2023.

[242] LATOUR, Bruno. Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. Trad: Ivone C. Benedetti; ver. Jesus de Paula Assis – 2ª Ed. – São Paulo. Ed. Unesp. 2011 p.66

sobre a oferta de serviços públicos de todos os prestadores desses serviços[243], destacando o fato de que o faz em formato aberto e interoperável.

Enquanto que as Cartas de Serviço ao usuário se tratam de documentos que evidenciam um compromisso da Administração para com a cidadania, nestas cartas resta previsto os serviços realizados pela Administração e a forma de solicitá-los.[244]

Já as plataformas do Governo Digital são os sistemas de solicitação de serviços digitais e ferramentas de interação normalmente ofertados, cujo intuito é o de integrar um sistema único, ainda que de separados por temática.

> O objetivo principal de um portal é servir ao cidadão da melhor forma possível, considerando suas necessidades e respeitando as particularidades da população atingida, suas condições e meios de acesso[245].

4.1.6. *Da base nacional de serviços públicos*

Com fulcro no Art. 19 da respectiva Lei, a Base Nacional de Serviços Públicos será implementada e estabelecida pelo Poder Executivo federal, sendo que os demais entes federativos terão a faculdade de disponibilizar dados na plataforma, em formato aberto e interoperável, comum a todos os entes.

No Brasil, o primórdio do estabelecimento de uma base nacional de serviços públicos surgiu por volta do ano de 2000, tornando-se possível destacar como marcos legais as Leis de Acesso à Informação (12.527/2011) e o Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos (Lei.13.460/2017).[246]

Estabelecer uma Base Nacional de Serviços Públicos tem como intuito a busca por um procedimento que condiciona a gestão com foco na transparência,

---

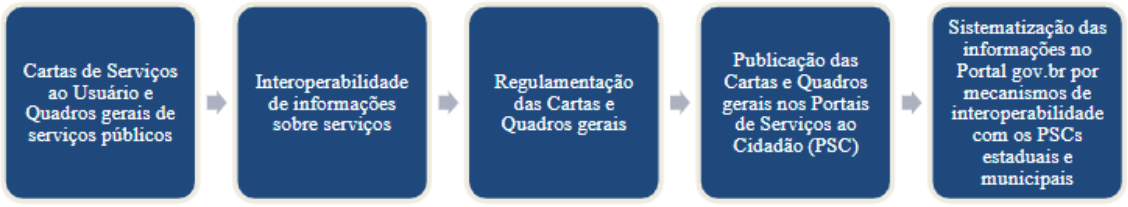
[243] ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; DE SOUZA VALOTTO, Daniel. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o Governo Digital. Gestão. org, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. p.276

[244] Ibidem.

[245] Mezzaroba, M; De Almeida, T; Ulbricht, V. (2016). Acessibilidade em portais de Governo Eletrônico do Poder Judiciário. InfoDesign - Rev. Bras. Des. da Informação, v. 13, n. 1, p. 93–106 p.94

[246] ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; DE SOUZA VALOTTO, Daniel. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o Governo Digital. Gestão. org, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. p.273

interoperabilidade, eficiência e hierarquização, fundamentos constitucionais e infraconstitucionais. Sendo que apresentam como componentes mínimos:



[247]

As instituições se beneficiam desta proposta à medida que podem proceder com análise comparativa do fluxo de entrega de serviços públicos similares em vários entes federados, obtenção de conhecimento para reformulação e melhor operabilidade dessas bases e fluxos, atuação integrada e articulações de ações conjuntas e em comum.[248]

4.1.7. *Das plataformas do Governo Digital*

Em relação as plataformas de Governo Digital, o Art. 20 estabelece ao menos 2 (duas) funcionalidades:

> 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:
> I - ferramenta digital de solicitação de atendimento e de acompanhamento da entrega dos serviços públicos; e
> II - painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos.
> § 1º As Plataformas de Governo Digital deverão ser acessadas por meio de portal, de aplicativo ou de outro canal digital único e oficial, para a disponibilização de informações institucionais, notícias e prestação de serviços públicos.
> § 2º As funcionalidades de que trata o caput deste artigo deverão observar padrões de interoperabilidade e a necessidade de integração de dados como formas de simplificação e de eficiência nos processos e no atendimento aos usuários.

Portanto uma plataforma básica, segundo a respectiva Lei, apresenta ao menos duas funcionalidades básicas: a de solicitação; e a de verificação de desempenho.

---

[247] Ibidem. p.287
[248] Ibidem. p.288

Devendo estar interligada a um portal unificado e possuindo características de interoperabilidade.

Não é de hoje que a própria OCDE, junto ao governo brasileiro incentiva projetos relacionados à transformação digital. Como forma de fortalecimento da eficiência e da efetividade. Isto está inserido num contexto que perpassa a década de 90 no Brasil e em diversos outros países[249].

A criação dessas plataformas interoperáveis e ligadas a um portal unificado parece estar consoante ao fundamento da eficiência previsto constitucionalmente[250]. Os Artigos. 21 e 22 da Lei 14.129/2021 elencam uma série de elementos mínimos constitutivos para o funcionamento das respectivas plataformas. A intenção é o fornecimento de um arcabouço constitutivo operacional mínimo para que a implementação seja viabilizada e a possibilidade de análise econômica do direito mediante averiguação do desempenho.

Resta ressaltar que cabe ao Poder Executivo Federal o estabelecimento de um padrão nacional para a implementação das soluções previstas nos Artigos 21 e 22. Tal medida surge sob o contexto de se obter um grau considerável de isonomia funcional, ainda que seja relativa às normas técnicas[251].

4.1.8. *Deveres ou da prestação digital de serviços públicos*

Deveres também são elencados para os órgãos e entidades da administração pública responsáveis pela prestação digital de serviços públicos, no âmbito de suas competências. Eles estão previstos nos Artigos 24, 25 e 26 da Lei 14.129/2021.

Dentre estes deveres, é possível enumerar os seguintes: o dever de manter atualizada a informação; o de monitoramento dos serviços e de manutenção da

---

[249] THORSTENSEN, Vera Helena; ZUCHIERI, Amanda Mitsue. Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. 2020. p.4

[250] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2009. p.30

[251] TIRONI, Luis Fernando. Infraestrutura da qualidade, normas técnicas e normalização. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7324/1/Radar47_infraestrutura.pdf Acesso: 19 de Set. de 2023 p.52

eficiência; o de integração às ferramentas auxiliares e o dever de notificar os usuários; o dever de eliminação de excessos procedimentais, quando prescindíveis; eliminação de dados replicados ou desnecessários, salvo em caso de segurança; garantir a interoperabilidade; garantir uma gestão eficiente com base nos dados coletados; dever de realizar pesquisa para aprimoramento de propostas.

Ressalta-se que o tratamento de dados acaba por obedecer a questões relativas à transparência, à proteção e segurança. A motivação da requisição de tal se dá em documento em específico, com fulcro no Art. 25 da Lei 14.129/2021. Contudo, entendemos que esse rol não é taxativo, conforme apregoa doutrina especializada que passa a enumerar uma série de fundamentos para uma governança digital[252].

Novamente, devemos deixar claro que o tratamento de dados acaba por sujeitar-se aos ditames do Art. 5º, incisos, XXXIII (informação de interesse particular ou coletivo de órgãos públicos); XXXIV (direito de peticionar em defesa de direitos ou abuso de poder), bem como a obtenção de certidões; ligando-se intimamente ao remédio do *habeas data (inciso LXXII),* todos previstos na CRFB/88*.*

A autenticidade do procedimento digital caba por ser validada com a assinatura eletrônica: “Art. 26. Presume-se a autenticidade de documentos apresentados por usuários dos serviços públicos ofertados por meios digitais, desde que o envio seja assinado eletronicamente”.

4.1.9. *Direitos dos usuários da prestação digital de serviços públicos*

Em verdade, a série de direitos inerentes aos usuários dos serviços digitais públicos não se esgota com o texto da presente Lei, sendo que a abrangência desses direitos perpassa todo o campo constitucional, de personalidade e de Direitos relativos ao tratamento de dados pessoais. Eis o Art. 27 da Lei 14.129/2021, *in verbis:*

> Art. 27. São garantidos os seguintes direitos aos usuários da prestação digital de serviços públicos, além daqueles constantes das Leis nºs 13.460, de 26

---

[252] BREGA. José Fernando Ferreira. Governo eletrônico e direito administrativo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p.73

> de junho de 2017, e 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais):
> I - gratuidade no acesso às Plataformas de Governo Digital;
> II - atendimento nos termos da respectiva Carta de Serviços ao Usuário;
> III - padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, de guias e de outros documentos congêneres, incluídos os de formato digital;
> IV - recebimento de protocolo, físico ou digital, das solicitações apresentadas; e
> V - indicação de canal preferencial de comunicação com o prestador público para o recebimento de notificações, de mensagens, de avisos e de outras comunicações relativas à prestação de serviços públicos e a assuntos de interesse público.

Portanto, realizando a exegese do presente artigo, percebe-se que o acesso às plataformas se faz de forma gratuita, sendo que a gratuidade não se expande para todos os serviços que porventura possam ser solicitados. Contudo, ante uma análise constitucional do tema, entendemos que a gratuidade alcance outros protocolos, desde que comprovada a insuficiência de recursos, tendo em vista que o acesso à justiça é um direito fundamental[253], conforme estipulado pelo art. 5º, Inciso LXXIV:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> LXXIV — o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Neste aspecto, já houve a oportunidade de se vislumbrar determinações quanto à possibilidade de se realizar o atendimento digital por outra forma que não seja a virtual, de forma a se sanar carências e particularidades que fugiriam a um atendimento padrão. Isto torna possível interpretar, em tempo, que outros procedimentos podem se tornar, também, gratuitos, conforme Art 3º da CFRB/88 no sentido de erradicação de pobreza e desigualdades regionais.

Quanto à vinculação do atendimento nos termos da Carta de Serviços ao Usuário, pode partir do pressuposto que o texto exsurge da necessidade de se garantir segurança jurídica, à medida que torna o procedimento algo delimitado e previsível.

---

[253] RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DE PAULA MACHADO, José Alberto Oliveira. Assistência Jurídica Gratuita: Notas Comparativas entre a França e o Brasil. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 34, n. 2, 2018. p.115

Porquanto a padronização dos procedimentos visa a garantia de um tratamento isonômico[254], isento de prejuízos ou privilégios entre as partes. Conforme apregoa os fundamentos gerais do processo administrativo, Lei 9.784/1999, Art. 2º, podendo ser citada a atuação conforme a lei e o direito, e a objetividade no atendimento ao interesse público. Nesta mesma toada, garante-se um número de protocolo, no intuito de se garantir segurança a segurança jurídica e a divulgação oficial dos atos administrativos, salvo as exceções que exigem discrição:

> Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.
> Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:
> V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

Estabelece, por último, a criação de uma espécie de ouvidoria, ou canal preferencial de comunicação com o prestador de serviço público. Trata-se de norma programática que tem o intuito de aproximar a administração do administrado, facilitando o contato e permitindo, ao menos desta forma, uma interação de menor burocracia.

4.1.10. *Do número suficiente para identificação*

A Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021) tratou ainda do documento primordial e necessário para a identificação do cidadão no portal e plataforma eletrônica, estabelecendo no Art. 28:

> Art. 28. Fica estabelecido o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) como número suficiente para identificação do cidadão ou da pessoa jurídica, conforme o caso, nos bancos de dados de serviços públicos, garantida a gratuidade da inscrição e das alterações nesses cadastros.

Portanto, com o número de CPF (Cadastro de Pessoa Física) e/ou número do CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), fica possível o acesso ao portal e plataformas de serviço disponibilizadas e interconectadas.

---

[254] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017 p.161

A Lei não se limita a estas disposições, tendo em vista que no mesmo artigo existe a previsão expressa para a integração de dados cadastrais suplementares junto à identificação de outros documentos relevantes, como a Carteira de Trabalho, Carteira Nacional de Habilitação, Carteira Profissional, Certidões Cíveis, Passaporte, Certificado Militar, dentre outros documentos que acabam por integrar a complexidade da vida cível.

Isso surge num contexto que revela os primórdios da intenção de se criar um documento de identificação nacional unificado, que veio de fato a se realizar com o advento da Lei 14.534/2023[255]. Em verdade, torna-se evidente a semelhança cabal do texto do Art. 28 da Lei 14.129/2021 com o Art. 1º da Lei 14.534/2023. A questão é que o CPF, enquanto número de identificação principal, acabou sendo utilizado primeiramente nos portais e plataformas digitais.

Caso o objetivo da respectiva previsão seja o de se proceder com a desburocratização e simplificação dos processos, entende-se que tal medida fora definitivamente acertada, visto que laboratorialmente tende a aumentar a rapidez e o rendimento funcional dos processos atrelados[256]. Ademais, julga-se consoante ao Art. 37 da CFRB/88 pela Emenda Constitucional nº 19/98, visou implementar um maior controle de resultados na administração pública.

4.1.11. *Do governo como plataforma*

Segundo Fabiano Koff Caulon, o modelo de negócio de plataforma não é exatamente uma novidade na história, a novidade se trata dos recursos disponíveis para que esses modelos em específicos consigam ser incrementados hoje e potencializados de forma cabal[257].

---

[255] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14534.htm Acesso: 19 de Set. 2023

[256] BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: Tomo III promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988 p.34

[257] CAULON, Fabiano Koff. Direito e modelos de negócio inovadores. In: SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Constitucionalismo, democracia e inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. 2022. p 12

Ainda que o Direito procure ser bastante resistente às transformações sociais, acaba sempre acompanhando as modificações da sociedade, sendo que algumas acabam ocorrendo por alterações nas relações de produção. A questão é que podemos estar presenciando um momento privilegiado, de forma em que há a possibilidade de se testemunhar mudanças significativas nos mais diversos campos jurídicos acontecendo de forma acelerada, e sem o devido cuidado, imperceptivelmente[258].

Segundo Caulon, 7 (sete) em 10 (dez) das maiores companhias hoje no mundo estão apoiadas nesse modelo de negócios apoiados por plataformas. Isto se deve a enorme redução do que poderia ser chamado de redução de “custo de transação”, expressão cunhada pelo economista Ronald Coase[259]. Ainda que seja uma expressão de cunho econômico, ela acabou sendo trazida para o campo da administração e do Direito.

Segundo o Art. 4º, inciso VII da Lei 14.129/2021, resta estabelecido o conceito de governo como plataforma:

> Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:
> 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.

Essa previsão evidencia um contexto no qual realça a intenção de uma maior aproximação da esfera privada e pública, no intuito de se proceder com maior intercambialidade na promoção de novas tecnologias e inovação[260], estando consonante a previsão do Art. 219-A da CFRB/88.

O Artigo 29 da Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) elenca uma série de fatores que influem no fundamento da transparência, condicionando-o as regras gerais de Lei Geral de Proteção de Dados:

---

[258] Ibidem. p.13
[259] Ibidem.
[260] DE MOURA, Faleiros Júnior, J. L. (2022). Inovação, desenvolvimento e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021): perspectivas quanto às estruturas de governo como plataforma. Inova Jur, 1(1). Recuperado de https://revista.uemg.br/index.php/inovajur/article/view/6614 Acesso: 25 de Set. 2023

> Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

Portanto, os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos deverão obedecer ao fundamento da boa-fé, condicionando-se a critérios de: finalidade ou vinculação à propósito legítimo; adequação ou compatibilidade daquilo que é exigido; necessidade ou observância ao mínimo necessário e vedação às exigências excessivas; livre acesso ou garantia constitucional aos titulares de acessar os dados pessoais em sua integralidade; qualidade dos dados ou tratamento com exatidão e clareza nas informações; transparência ou garantia de informações claras aos titulares; segurança ou da utilização de meios para a proteção dos dados; prevenção ou da adoção de medidas que visem a reparação de eventuais danos a integralidade do sistema de dados; não discriminação da impossibilidade da utilização de dados para fins discriminatórios; e da prestação de contas, da possibilidade do agente demonstrar o cumprimento das medidas se solicitado.

Existe certa atenção, no inciso VIII, determinando o respeito à privacidade dos dados sensíveis:

> Art. 29. Os dados disponibilizados pelos prestadores de serviços públicos, bem como qualquer informação de transparência ativa, são de livre utilização pela sociedade, observados os princípios dispostos no art. 6º da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais)
> VIII - respeito à privacidade dos dados pessoais e dos dados sensíveis, sem prejuízo dos demais requisitos elencados, conforme a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais);

Inobstante, nos incisos IX e X, estão previstos a interoperabilidade, ou melhor, o intercâmbio informacional e a previsão quanto ao fomento ao desenvolvimento de tecnologias e de inovação que permitam uma gestão pública mais participativa e democrática:

> IX - intercâmbio de dados entre órgãos e entidades dos diferentes Poderes e esferas da Federação, respeitado o disposto no art. 26 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); e
> X - fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à construção de ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos.

Trata-se de menção expressa à forma com que o Estado regula e estimula o desenvolvimento de determinada tecnologia, relacionando-se por meio de incentivos, sendo responsável pelo seu desenvolvimento e promoção[261].

Em tempo, a questão da transparência ganha também contornos de um dever da Administração Pública no parágrafo 2º, incisos do Art. 29 da Lei 14.129/2021, cuja previsão aponta para a obrigação do poder público e entidades vinculadas no Art. 2º da respectiva lei de se proceder com a prestação de contas detalhada da respectiva gestão. Cabendo a qualquer interessado a apresentação de solicitação de pedido de abertura de dados da administração pública: “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”.

Trata-se de consagração plena do fundamento da publicidade previsto no Art. 37 da CFRB/88, inobstante, resta previsto o procedimento de solicitação nos artigos subsequentes da Lei 14.129/2021, aplicando subsidiariamente a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e Lei do Processo Administrativo (Lei 9.784/99).

Em relação ao intercâmbio de dados entre órgãos e entidades dos diferentes poderes e esferas da federação, busca aprimorar a gestão de políticas públicas e a implementar a manutenção de uma integridade cadastral, como forma de otimização e melhor aproveitamento procedimental. Logicamente, isto está condicionado à legislação vigente quanto à proteção de dados pessoais, especialmente a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais).

4.1.12. *Do domicílio eletrônico*

Entende a Lei 14.129/2021, em seu Art. 42, que, mediante a opção do usuário dos serviços, os órgãos e entidades referidos no Art. 2º poderão optar por realizar

---

[261] BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, n. 3, p. 123-163, set./dez. 2016 p.136

todas as comunicações, as notificações e intimações por meio eletrônico, sendo ato discricionário do próprio administrado.

Houve, inclusive, preocupação quanto à previsão de ferramentas que visem a garantia do recebimento de todas as espécies de comunicação, ainda que de não leitura, sendo passíveis de auditoria e devendo ser conservadas pelo prazo de 5 (cinco anos). Existindo, ainda, as hipóteses de possibilitar todas as comunicações pela via pessoal e postal.

Isto visa a garantia de acesso de toda população as comunicações, inclusive aquela que, porventura, ainda não esteja ambientada a todo cenário das tecnologias de comunicação e internet.

A importância acaba se manifestando nas hipóteses de falha na comunicação, havendo a possibilidade de se proceder com a aplicação de institutos do direito pelo método comparativo, devendo resguardar a garantia de acesso à justiça pelo administrado sem prejuízo dos erros e abusos que podem ocorrer em plataformas digitais.

> Dessarte, cumpre definir o constitucionalismo digital como dimensão contemporânea de investigações estruturadas com base na aplicação de normas constitucionais 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[262].

Nesse sentido surge o Art. 27 da Lei do Processo Administrativo, dizendo que o desatendimento da intimação não implica no reconhecimento da verdade dos fatos nem na renúncia do direito pelo administrado, garantindo o direito de ampla defesa (Lei 9.784/99):

> Art. 27. O desatendimento da intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado.

---

[262] DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio; RAMOS MACHADO, Raquel Cavalcanti; PEREIRA DE SOUSA, Thanderson. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 2, 2022. p.183

> Parágrafo único. No prosseguimento do processo, será garantido direito de ampla defesa ao interessado.

4.1.13. *Do Laboratório de Inovação (apontamentos normativos preliminares*)

O Art. 4º, Inciso VIII da Lei 14.129/2021 (Lei do Governo Digital) estabelece o conceito preliminar do que vem a ser um “Laboratório de Inovação”:

> Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:
> (...)
>
> VIII - laboratório de inovação: espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública;

Irene Nohara já identifica uma demanda crescente por inovação na administração pública que enfrenta desafios relacionados às transformações sociais e tecnológicas, alinhadas a um regime jurídico de direito público condizente com a realidade[263]. A implementação de laboratórios voltados ao fomento da tecnologia e inovação podem se considerar atrelados ao fundamento constitucional da supremacia do interesse público[264].

> 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.

As diretrizes quanto ao funcionamento e implementação dos laboratórios de informação estão previstas no Art. 45 da Lei 14.129/2021, sendo elas: colaboração interinstitucional e com a sociedade; promoção e experimentação de tecnologias

---

[263] NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017 p.65 In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. Sequência (Florianópolis), v. 43, p. e86609, 2023. p.8

[264] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vínicius Alves (Coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. P.960 In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. Sequência (Florianópolis), v. 43, p. e86609, 2023 p.13

abertas e livres; uso de práticas de prototipagens para aumento de eficiência em políticas públicas; foco na sociedade e no cidadão; fomento à participação social e a transparência pública; incentivo à inovação e ao empreendedorismo; apoio às políticas públicas embasadas em evidências; estímulo à participação de servidores; difusão de conhecimento.

Logicamente, em se tratando de um ambiente de experimentação, cabe ao gestor atuar com fulcro em evidências palpáveis, conforme apregoa o próprio Art. 20 da Lei de Introdução ao Direito brasileiro[265]:

> "Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)".

Entende-se que tal interpretação encontra-se de acordo com os preceitos elencados na CFRB/88, bem como na necessidade de motivação e finalidade da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo). Tratando-se de um ambiente em que o empreendimento acaba sendo validado mediante uma análise preditiva prévia que aponta para um motivo plausível.

Em verdade, a Lei de processo administrativo surge como meio apto a guiar a interação da administração para com os administrados, ainda que diante desse paradigma de maior interação e desburocratização.

4.1.14. *Da governança, gestão de riscos, do controle e da auditoria*

O Art. 47 da Lei 14.129/2021 prevê o cabimento das autoridades competentes para o estabelecimento de normas, procedimentos e implementação de ferramentas e mecanismos para a prática das ações de governança, sendo que os elementos mínimos incluem:

> Art. 47. Caberá à autoridade competente dos órgãos e das entidades referidos no art. 2º desta Lei, observados as normas e os procedimentos específicos aplicáveis, implementar e manter mecanismos, instâncias e

---

[265] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. Sequência (Florianópolis), v. 43, p. e86609, 2023.

> práticas de governança, em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos nesta Lei.
> Parágrafo único. Os mecanismos, as instâncias e as práticas de governança referidos no caput deste artigo incluirão, no mínimo:
> I - formas de acompanhamento de resultados;
> II - soluções para a melhoria do desempenho das organizações;
> III - instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Portanto, a base de responsividade da implementação do governo digital envolve questões relativas a *accountability,* eficiência e a necessidade de uma gestão motivada[266].

Essa gestão motivada envolve a apuração dos riscos relacionados aos empreendimentos pretendidos em todas as suas etapas, desde a hipótese até a implementação da proposta, como forma de gestão estratégica, devendo observar a critérios de custo-benefício. Os resultados, ainda que apontem para inviabilidade das propostas podem servir para melhorar cada vez mais essa etapa própria que visa o controle de riscos. Conforme apregoa Art. 48, Incisos, da Lei 14.129/2021.

Inobstante, o Art. 49 prevê hipóteses de auditoria interna governamental, como forma de avaliação das abordagens e riscos, promoção de boas práticas e legalidades e a fim de coibir práticas irregulares.

Essas normas relacionadas ao accountability[267], parecem estar de acordo com o que vem tratado na CRFB/88, Art. 34, que estabelece as possibilidades de intervenção, se tratando de um direito e dever do Estado[268]. Bem como se faz método eficiente para a garantia de cumprimento de normas diplomáticas e internacionais.

Outrossim, cabe ressaltar que a Constituição apregoa que a lei não excluirá da apreciação do judiciário eventuais lesões ou ameaças de lesões à direitos:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

---

[266] SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo Jurídico, racionalidade decisória e malandragem. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.248, p.130-158, 2008, p.155 (consequencialismo com dogmática)
[267] ARNAUD, André-Jean. La gouvernance,: um outil de participacion. Paris: LGDJ, 2014, p.181-185
[268] JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 1983. p.175 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018 p.138-139

> inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Sendo que a temática da tecnologia e da inovação enquanto meio pragmático de transformação social, acaba por se sujeitar a uma série de interesses difusos e coletivos associados à questão, cabendo uma série de remédios constitucionais. A transparência e a publicidade tem o condão de permitir o exercício da Ação Civil Pública enquanto exemplo para apurar a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, à ordem econômica, à ordem urbanística, a qualquer direito difuso e coletivo e ao patrimônio público e social, podendo ter a natureza cautelar e preventiva mediante pedidos de "não fazer"[269] (Art. 1º e 3º da Lei 7.347/1985), principalmente se associarmos aos mecanismos trazidos pelos laboratórios de inovação e toda parceria possibilitada pela interpretação constitucional da matéria, com seu respectivo rol de legitimados. Bem como cabimento de Ação Popular, cabendo a qualquer cidadão a propositura (Art. 1º da Lei 4.717/1965).

Por fim, enquanto procedimento de cunho administrativo, pode-se, mediante interpretação consoante dizer que cabem recursos, conforme Art. 56 e seguintes da Lei 9.784/1999: "Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito". Os legitimados se encontram no Art. 58 do respectivo diploma legal:

> Art. 58. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:
> I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;
> II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;
> III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;
> IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Destaca-se que a inovação, a desburocratização e a proposta de autoatendimento em certos procedimentos viabilizados pela Lei do Governo Digital

---

[269] MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. Revista de Direito Administrativo, v. 165, p. 1-10, 1986. p.10

não podem nem devem desrespeitar parâmetros que garantem maior seguridade ao ato, incluindo aqueles relacionados a particularidades e as revisões.

4.1.15. *Disposições finais*

Por fim, o Art. 50 da referida Lei estabelece como uma possibilidade de ato de governo o de isentar o usuário dos eventuais custos relacionados ao acesso e a conexão para a utilização desses serviços:

> Art. 50. 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, nos termos da lei.

Portanto, ante uma análise hipotético-dedutiva, existe essa possibilidade do governo disponibilizar ferramenta-eletrônica em locais apropriados aptas a fornecer o acesso aos respectivos portais, plataformas e serviços.

Os Artigos subsequentes tratam de transformações realizadas nas legislações conexas como a Lei 7.116/87 (Lei que regula as Carteiras de Identidade); Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação); Lei 12.682/2012 (Lei de arquivamento de documentos por meio eletromagnético); e Lei 13.460/2017 (Lei de Proteção dos usuários de serviços públicos); tratados de forma esparsa no decorrer de toda legislação e que será abordada especificamente no tópico das transformações, tratando-se de uma técnica denominada com proposição remissiva, a fim de se evitar repetições incomodas[270].

4.2. Transformações

4.2.1. *Ambiente digital*

As transformações digitais no Brasil se iniciaram por volta do ano de 2012, com a regulamentação da digitalização[271]. Desde então, diversos decretos vieram

---

[270] LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Trad: José Lamego. Fundação Kalouste Gulbenkian. Lisboa. 3ª ed. 1997 p.366

[271] IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.64

regulando à matéria no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, até que sobreveio a implementação do portal “Gov.br”[272].

Esse processo de digitalização iniciou-se pela Lei 12.682/12, prevendo a digitalização mediante armazenamento eletrônico, óptico ou equivalente, e a reprodução de documentos privados[273]. Somente em 2019 restou estabelecida a possibilidade de arquivamento de qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, equiparando-os aos documentos físicos para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público[274].

Em relação à governança de dados é necessário atentar-se: a integridade e confiabilidade do documento digitalizado; a rastreabilidade e a auditabilidade dos procedimentos empregados; padrões técnicos que garantam qualidade de legibilidade; a confidencialidade, quando aplicável; e a interoperabilidade entre os sistemas informatizados[275]. Importa dizer que a Lei 14.129/2021 realizou alteração no Art. 3º da Lei 12.682/2012, substituindo o uso do certificado digital pela assinatura eletrônica.

---

[272] Ibidem. p.64 Segundo a autora o paradigma fora o Acórdão n° 1.469/17-TCU-Plenário de relatoria do Ministro Benjamin Zylmer. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1469%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso: 26 de Set de 2023.

[273] CRIADO, J. I.; GIL-GARCIA, J. R. Creating public value trough smart Technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. International Journal of Public Sector Management, v.32, n.5, p.438-450, 2019. In: IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.65

[274] Ibidem.

[275] BARBIERI, Carlos. Governança de Dados: práticas, conceitos e novos caminhos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020. In: IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p.66

Além disso, há a necessidade de se garantir o *backup* e uma política de restauração de dados digitais devidamente regulamentados[276]. Tudo isso implica em maturidade digital conforme roteiro de medição da OCDE[277].

A questão é que, ainda que o poder público não corra risco de extinção tendo em vista a defasagem de eficiência na consecução de seus objetivos, deve-se ter em mente que, para o exercício de uma boa gestão, o fato de que a incursão em novas tecnologias envolve objetivos muito maiores do que a mera simplificação burocrática, para uma verdadeira cultura organizacional pautada em valores[278] para um melhor atendimento do cidadão, tendo em vista a implementação do ecossistema.[279]

Segundo Dias e Gomes as características da transformação digital, da tecnologia e do e-gov se dão da seguinte maneira:

---

[276] Nesse sentido, em auditoria o TCU (Tribunal de Contas da União), por meio de Acórdao n° 1.109/2021 o Min Vital do Rego verifica os procedimentos adotados nas organizações e estabelece recomendações. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1109%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0

[277] OECD (2019), Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future, OECD Publishing, Paris, Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264311992-en. Acesso: 13 Dez. 2023.

[278] AGUNE R.; CARLOS, J. A. Radar da Inovação. O que os governos precisam enxergar. Estudos avançados, (s.1), v.31, n.90, p.143-157, 2017. p.148

[279] MAIA, G. Governo Digital e sua Transformação Global. Cidades Inteligentes, Humanas e Sustentáveis. 2021. Disponível em: https://portal.connectedsmartcities.com.br/2021/04/16/governo-digital-e-sua-transformacao-global/ Acesso: 27 de Set. 2023.

QUADRO 1. Evolução da Tecnologia e do e-Gov

WEB 1.0 > E-GOV 1.0	WEB 2.0 > E-GOV 2.0	WEB 3.0 > E-GOV 3.0
Orientado para o Governo	Orientado para o Cidadão	Serviços para indivíduos
Interatividade restrita	Interativo	Colaborativo
Serviço restrito no tempo e no espaço	Serviço móvel	Serviço integrado, acessível em qualquer local e a qualquer momento
Informações baseadas na oferta	Serviços baseados na participação	Serviços inteligentes
Organizações publicam conteúdo	Pessoas publicam conteúdo	Pessoas e organizações interagem e publicam/criam conteúdo.
Web Page com informações em Hiper Texto	Portais de serviços com tecnologias associadas a Blog, Wiki, RSS feeds, podcasts e redes sociais.	Plataforma multisserviços integrados, com base em Web Semântica, IA, Blockchain,

Fonte: elaboração própria.

280

Portanto, a utilização desses artefatos está sendo direcionada para a prestação de serviços inteligentes, bem como para a formulação de políticas públicas fundamentadas em evidências de forma colaborativa e integrada[281].

Enquanto possibilidade de se adotar um modelo comparativo, pesquisas apontam para a Estônia enquanto um Estado bem sucedido na adoção de uma Sociedade Digital, apontando para um modelo interoperável, integro, seguro, heterogêneo, protegido e de fácil utilização[282].

Contudo, há que se reconhecer os dilemas éticos-jurídicos do uso das tecnologias de informação no direito, que devem apontar para a observação de

---

[280] DIAS, R. C., & GOMES, M. A. S. (2022). Do Governo Eletrónico à Governança Digital:: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. Public Sciences & Policies, 7(1), 93–117. https://doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.93-117 p.97

[281][281] Ibidem. p.98

[282] VALLNER, Unno. Data Exchange Infrastructure: e-Estonia. E-Governance in Practice. The 3rd Updated Edition. Taillinn: e-Governance Academy. 2019. P.72 In: IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p.75

medidas estruturantes, a fim de avaliar o impacto dos algoritmos, a criação de um sistema sustentável, a contínua prestação de contas, e as peculiaridades de casos complexos que inevitavelmente acabarão por demandar atuação humana[283].

4.2.2. *Gestão de conhecimento*

Outro ponto importantíssimo da Lei 14.129/2021 é a previsão das redes de conhecimento e laboratórios de inovação, enquanto formas de "Gestão de Conhecimento". A expressão "Gestão de Conhecimento" obteve visibilidade quando foi definida como uma área de pesquisa no contexto acadêmico, corporativo e econômico enquanto etapa do processo de inovação[284].

A gestão de conhecimento ajuda a alcançar objetivos estratégicos organizacionais, com aumento de eficiência e efetividade nos processos e consecução de ações, facilitando a aprendizagem organizacional[285]. Tal questão da remonta os anos de 1980 no âmbito privado, no qual se constatou que a vantagem competitiva era atribuída à capacidade organizacional da firma em gerenciar conhecimento[286].

O uso dessas tecnologias de Informação aponta para a prestação de serviços públicos de forma mais eficiente, bem como para a proposta de formulação de políticas públicas baseadas em métodos científicos, embasados em preditivos, inclusive para gestão de conhecimento e projetos de forma colaborativa. Manifestado pela Lei 14.129/2021, que forneceu um arcabouço para padronização e transformação

---

[283] FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. Direito e Inteligência Artificial. Belo Horizonte. Fórum, 2020, p.116

[284] IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p.77

[285] KUMTA, G.; NORTH, K. Knowledge Management. Value Creation Through Organizational Learning. Springer International Publishing Switzerland, 2014. p.31-61 In: IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.) Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022 p.78

[286] REGENSTEINER, Roberto. Gerenciamento do conhecimento: origem, contexto histórico e gestão. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, n.12, p.141-153, 2013, p.141-142

das estruturas, processos e cultural político-governamental. Sujeitando a empreitadas de cunho difuso e concentrado e a fiscalização por órgãos de controle e pela sociedade.

4.3. Desafios

A priori, deve-se reconhecer as transformações pungentes ocorridas no decorrer da pandemia de COVID-19 e relatar a dificuldade em relação ao processo de digitalização e implementação, nas mais diferentes áreas[287].

Inobstante, Barros Filho e Lima acaba por ressaltar que toda a tentativa de implementação inovadora não vem isenta de críticas e controvérsias, sendo deveras custosa, visto que pressupõe sobrepujar agentes e representações sociais dominantes até aquele momento[288].

Em verdade, pensar o fundamento da desburocratização trazido pela Lei 14.129/2021 é um desafio por si só, visto que constitui um conhecimento corrente o da CFRB/88 que traduz um modelo institucional de inspiração burocrática[289], em que a nova proposta deverá se atentar à critérios de legitimidade que traduzam um sistema de racionalidade jurídica que garantam segurança, forma e legitimidade.

Inobstante, há que se considerar também os respectivos esforços para a inclusão digital daqueles que inicialmente se veem alijados dos benefícios da telemática, seja por barreiras econômicas, sociais, geopolíticas e de idade[290].

Cabe em tempo ressaltar a delicada relação entre governo digital e necessária e constantes atualizações, não representando um gasto estanque e único para a

---

[287] TAVARES, A. P. S.; FORNAZIN, M.; JOIA, L. A. The Good, The bad, and the Ugly: digital Transformation and the Covid-19 Pandemic. AMCIS 2021 Proceedings, v.5, 2021 p.1

[288] BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. Inovação e traição: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia. (Prefácio de Leandro Karnal). Petrópolis: Vozes, 2017, 2017. p.40

[289] BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista de Serviços Públicos, v.47, n.1, p.07-40, 1996. p.12-13

[290] A Pesquisa PNAD Contínua TIC 2020, desenvolvido pelo IBGE evidencia que, não obstante o incremento gradual da inclusão digital no país, no referido ano, 17,3% dos domicílios brasileiros ainda não tinham internet. (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: acesso à internet e à televisão e posse de telefone celular para uso pessoal, 2019)

administração, mas exigência permanente sob pena de incorrer em rápida obsolescência e rápida perda de eficiência e resultados[291].

No campo social, o investimento deve ser obrigatoriamente voltado à formação e treinamento de pessoas aptas a conduzirem o respectivo processo de digitalização e estabelecimento das ferramentas trazidas pela respectiva lei em um sistema capitular, trazendo a "educação digital" como palavra de ordem. Por fim, em relação ao controle o governo digital deve sempre se pautar pelo vetor da legalidade e da transparência[292].

5. OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

5.1. Aspectos iniciais

Segundo Assis, Inovação tem conexão com um conceito relacionado à ação de mudar, de alteração das coisas para a introdução de algo novo, sem a necessidade estrita de se atrelar a qualquer espécie de invenção ou implementação de algo que antes não existia. Implica, na verdade, em utilização de formas mais eficazes para os mais diversos modos de agir e atuar[293].

Pode-se dizer que, no Brasil, iniciativas parecidas com a exposta pelo texto da lei 14.129/2021 concernente aos laboratórios de inovação são identificáveis no país desde antes do ano de 2010, com, ao menos, cerca de 43 projetos vinculados às esferas do executivo, legislativo e judiciário[294]. Contudo, a criação de espaços para a análise de projetos e empreendimentos de interesse nacional remonta ao século XVIII e XIX[295].

---

[291] VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital: Mapeando Possíveis Bloqueios Institucionais à sua Implementação. In: VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital e a Busca Por Inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Ed. Fórum. Belo Horizonte. 2022. p 56

[292] Ibidem. p.60

[293] ASSIS, Ana Elisa Spaozoli Queiroz. Inovação e Políticas Públicas. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022. p.20

[294] SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor público: mapeamento e diagnóstico das experiências nacionais. Brasília. ENAP, 2020 p.10

[295] Mulgan, G. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK: Nesta, 2014. (Version 1) p.1

É possível conceituar laboratório de inovação previamente como:

> Os laboratórios de inovação do governo são lugares dinâmicos que estimulam a criatividade para o design de soluções para políticas públicas. Esses laboratórios geralmente possuem equipes multissetoriais e abordam as questões de forma colaborativa[296].

A questão ganha contornos mais importantes à medida que se analisa o porquê de finalmente uma ferramenta já largamente implementada em âmbito nacional ter, finalmente, sido normatizada pela lei 14.129/2021 e isto se deve a um fator deveras importante; a capacidade de pôr fim a uma série de “falhas de coordenação”. Visto que a Lei categoriza agora uma espécie em que há a capacidade de nivelar a discussão nacionalmente[297].

Isso visa corrigir e sintonizar agentes que atuam em projetos pensando nos mesmos objetivos, colaboradores, alinhar prioridades, eventualmente proceder com diminuição de custos e melhor aproveitamento de recursos.

5.2. Conceito

Laboratórios de Inovação podem ser classificados como núcleos de construção de novos processos, serviços e ideias. Essa estrutura cambiante pode se manifestar na realidade de diversas maneiras distintas, atuando em problemas regionais específicos ou buscando a implementação de soluções paradigmáticas para o serviço público[298].

Inobstante, diz-se que dos laboratórios de inovação “pode-se esperar que ocorra experimentação em um espaço seguro a uma distância da realidade cotidiana, com o objetivo de gerar ideias úteis que atendam às necessidades sociais e demonstrem sua eficácia[299]”.

---

[296] ACEVEDO, S.; DASSEN, N. Innovation for better management: the contribution of public innovation labs. USA: IADB, 2016. (IDB Technical Note; 1101) p.19
[297] QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022. p.186
[298] Ibidem. p.188
[299] MULGAN, G. The radical’s dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK: Nesta, 2014. (Version 1) p.2

Outrossim, laboratórios de inovação podem ser definidos como um espaço e um conjunto de protocolos para envolver jovens, tecnólogos, setor privado e sociedade civil na solução de problemas[300]".

Essa diversidade conceitual se deve ao fato de que a inovação no setor público muitas vezes não é uniforme. Essas mudanças podem ocorrer de forma sistêmica, gerando mudanças estruturais em esferas de interação conexas; podem ser radicais, com imposição de mudanças na prestação do serviço público; podendo, também, ser incrementais, trazendo aperfeiçoamentos aos processos e serviços promovidos pela administração pública[301].

5.3. Tipos de laboratório e objetivos

Dentre os tipos e espécies de laboratórios de inovação pode-se enumerar ao menos 5 (cinco) categorias de acordo com as características ou natureza:

N	Categoria	Características
1	Desenvolvedores e criadores de inovação	Voltados à solução de desafios específicos
2	Facilitadores	Preocupados no engajamento de cidadãos, organizações não governamentais e setor privado na busca de novas ideias
3	Educadores	Focados em promover mudanças na forma como as organizações públicas lidam com a inovação, principalmente por meio do desenvolvimento de habilidades e transformação de processos
4	Arquitetos	Têm um horizonte maior do que a solução específica desenvolvida e analisam o contexto social mais amplo

Fonte: Puttick *et al.*(2014) . [302]

[300] UNICEF. Innovation labs: a do-it-yourself guide. Kosovo: Unicef, 2012 p.13
[301] MULGAN, Geoff et al. Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, v.1, n.1, p.40, 2003 p.40
[302] PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments Around the world. UK: Bloomberg. 2014 Disponível em:

Essa divisão categorial não é estática, muito menos pretende categorizar pelo “que são”, mas serve para embasar aquilo que “podem vir a ser”, expondo de forma aberta uma série de potencialidades.

Em relação às diretrizes dos laboratórios de inovação, as mesmas encontram-se no Art. 45 da Lei 14.129/2021:

> Art. 45. Os laboratórios de inovação terão como diretrizes:
> I - colaboração interinstitucional e com a sociedade;
> II - promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres;
> III - uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de softwares e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas;
> IV - foco na sociedade e no cidadão;
> V - fomento à participação social e à transparência pública;
> VI - incentivo à inovação;
> VII - apoio ao empreendedorismo inovador e fomento a ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público;
> VIII - apoio a políticas públicas orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisão e de melhorar a gestão pública;
> IX - estímulo à participação de servidores, de estagiários e de colaboradores em suas atividades;
> X - difusão de conhecimento no âmbito da administração pública.

Neste aspecto, percebe-se que o presente dispositivo reproduz fundamentos trazidos pela lei, no sentido de garantir a transparência, a desburocratização e a interoperabilidade institucional. De toda forma, é possível enumerar uma série de objetivos derivados das seguintes diretrizes:

---

https://www.nesta.org.uk/report/i-teams-the-teams-and-funds-making-innovation-happen-in-governments-around-the-world/ Acesso: 24 de Out de 2023.

N	Objetivo
1	Fomentar um ambiente inovador na administração pública
2	Desenvolver inovações específicas
3	Introduzir tecnologias na administração pública
4	Modernizar os processos da administração pública
5	Criar novos mecanismos de participação do cidadão
6	Introduzir novos métodos de comunicação na administração pública
7	Abrir os dados da administração pública

Fonte: Acevedo e Dassen (2016)

303

A partir da análise do texto de lei com o quadro exemplificativo, é possível notar que os presentes objetivos trazem uma textura aberta e grande flexibilidade. Essa maleabilidade permite a adequação da moldura aos mais diversos projetos e ações da Administração Pública, levando em conta, sobretudo, a competência concorrente sobre a matéria[304].

5.3.1. *Dos entes de cooperação*

Entes de cooperação são pessoas jurídicas de natureza privada que colaboram com o Estado exercendo atividades não lucrativas e de interesse social. Cretella Júnior define paraestatal como entidade que caminha paralelamente ao Estado[305]. Por outro lado, Bandeira de Mello[306] diz que o termo surgiu no direito italiano, em um decreto-lei de 1924, para indicar a existência de certos entes paraestatais, que ao lado

---

[303] ACEVEDO, S.; DASSEN, N. Innovation for better management: the contribution of public innovation labs. USA: IADB, 2016. (IDB Technical Note; 1101 In: SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor público: mapeamento e diagnóstico das experiências nacionais. Brasília. ENAP, 2020 p.16

[304] QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022. p.190

[305] JÚNIOR, Cretella (1980.p140) In: DI PIETRO, Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo, Atlas. 2013.p 551

[306] BANDEIRA DE MELLO.1968.p.350 In: : DI PIETRO, Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo, Atlas. 2013.p 551

das autarquias (sendo que alguns autores e as próprias constituições usam a o gênero para abarcar a espécie), designando um “tertium genus” intermediário entre as pessoas públicas e privadas, adotando características gerenciais de ambas as espécies.

Em verdade, a doutrina ainda não consolidou posição do que poderia ser classificado como “entes de cooperação”, cabendo considerações prescritivas e de adequação[307]. Contudo, conforme quadro exposto abaixo, é possível perceber o entendimento de alguns marcos referenciais:

QUADRO DAS ENTIDADES PARAESTATAIS

	Serviços Sociais (sistema S)	Empresas públicas sociedades de economia mista	Autarquias	Terceiro Setor	Partidos Políticos	Sindicatos
Hely Lopes Meirelles	✓	✓				
José Cretella Júnior			✓			
Celso Antônio Bandeira de Mello	✓					
Sérgio de Andrea Ferreira		✓				
Oswaldo Aranha Bandeira de Mello	✓				✓	✓
José dos Santos Carvalho Filho	✓	✓	✓			
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	✓			✓		

308

Ainda que predomine o entendimento dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, a controvérsia é evidente e envolve questões de política constitucional,

---

[307] HARE. R. M. Freedom and Reason, Oxford, 1963 (dt.: Freiheit und Vernunft, Dusseldorf. 1973) p.61
[308] MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2017 . p241

econômica e de projeto de poder. Bem como no intuito de preservar de fato o que seria essas atividades não lucrativas e de interesse social.

Seguindo o entendimento estrito, os “serviços sociais autônomos” são pessoas jurídicas de direito privado, criadas e mantido mediante autorização legislativa e que compõem o denominado o sistema “S”. Isto se deve ao fato de que tais entidades acabam por estar ligadas à estrutura sindical e terem sempre sua denominação iniciando com a letra “S” de serviço.

Para Justen Filho, ainda não há denominação adequada para essa espécie, podendo ser classificadas como uma espécie de serviço social autônomo, sendo pessoa jurídica de direito privado criada por lei, atuando sem submissão à Administração Pública, a fim de promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.[309] O diferencial para Justen Filho, é que elas são criadas por leis, ainda que tenham personalidade jurídica de direito privado[310].

Portanto, como características, pode-se dizer que são pessoas jurídicas de direito privado, criadas por autorização legislativa, sem fins lucrativos, que executam serviços de utilidade pública e produzem benefícios para grupos ou categorias profissionais, não pertencendo ao Estado[311].

Esses entes paraestatais são custeados por contribuições compulsórias pagas pelos sindicalizados, nos termos do Art. 240 CFRB/88:

> Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

---

[309] JUSTEN FILHO. Curso de Direito Administrativo. 9 ed. rev. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2013. P.322

[310] Ibidem.

[311] RESP. 766.769/RJ, 1ª Turma, relator Min. Luiz Fux, j. 06.12.2005, DJ 06.03.2006 / CComp 41.246/SC, 1ª Seção, rel. Min. Castro Meira, j. 25.08.2004, DJ 27/09/2004 / Acórdão 5.079/2010, 1ª Câmara, rel. Min Walton Alencar Rodrigues, j., 17.08.2010, DOU. 24.08.2010.

Inobstante, os valores remanescentes dos recursos arrecadados constituem superávit, jamais lucro, devendo ser revertidos nas finalidades essenciais das entidades[312]. Estando sujeitos ao controle estatal pelo Tribunal de Contas, devendo realizar licitação[313].

5.5. Cenário

Segundo Sano, em pesquisa realizada no ano de 2020, restou constatado 63 (sessenta e três) iniciativas denominadas como “laboratórios de inovação” por todo território brasileiro. Contudo, por questões de finalidades e operabilidade, com algumas até desativadas, a pesquisa concluiu que em território nacional existem, ao menos, 43 entidades denominadas como “laboratórios de inovação” em operação, distribuídas da seguinte maneira:

	Federal		Estadual		Municipal		Total	
Poder ou Instituição	**N.**	**%**	**N.**	**%**	**N.**	**%**	**N.**	**%**
Poder Executivo	12	28%	7	16%	3	7%	**22**	**51%**
Poder Judiciário	11	26%	1	2%	---	---	**12**	**28%**
Poder Legislativo	3	7%	1	2%	---	---	**4**	**9%**
Ministério Público	1	2%	2	5%	---	---	**3**	**7%**
Universidade pública	2	5%		0%	---	---	**2**	**5%**
Total Geral	**29**	**67%**	**11**	**26%**	**3**	**7%**	**43**	**100%**

Fonte: elaboração própria.

[314]

Logo se vê que a maioria dos laboratórios de inovação estão ligados ao poder executivo, com clara predominância no âmbito do executivo federal. Pode-se dizer, em tempo, que a primeira iniciativa semelhante a um laboratório de inovação fora desenvolvida pela Universidade Federal do Espírito Santo, no ano de 2010. A maioria

---

[312] CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de direito administrativo, p.511 In: MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2017 . p243

[313] 1ª Câmara TCU, Decisão n.47/2005.

[314] SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor público: mapeamento e diagnóstico das experiências nacionais. Brasília. ENAP, 2020 p.21

das criações dos laboratórios de inovação no tempo se deram nos anos de 2017 e 2019:

Ano de inauguração	n.	%
2019	11	26%
2018	9	21%
2017	13	30%
2016	2	5%
2015	1	2%
2014	1	2%
2013	1	2%
2012	1	2%
2010	1	2%
sem informação	3	7%
Total geral	**43**	**100%**

[315]

Muitas vezes, esses laboratórios fazem parte de uma estratégia de inovação das organizações e sua criação é resultado de um processo anterior no qual a instituição já buscava alternativas para promover melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas[316].

5.6. Justificativa para implementação

A priori, devemos ressaltar que a elaboração de um texto normativo que busca categorizar tal iniciativa a nível nacional, tem o condão de promover maior intercâmbio operacional entre as diversas entidades que já foram criadas, de forma que se proceda com maior eficiência e economia de recursos nos mais diversos entes da federação.

Essa inovação ordenada tem o condão de promover a otimização de processos, produtos ou serviços, estando correlacionada a vários fatores de produtividade. Portanto, há uma correlação entre inovação e eficiência que o mercado,

---

[315] Ibidem. p.22

[316] QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.191

por si só, muitas vezes não é capaz de promover sozinho, principalmente se averiguado em pesquisas quantitativas e qualitativas mais aprimoradas (não binários sim/não)[317].

A sistematização desses conhecimentos chamados “intangíveis” que poderia compreender as hipóteses das ciências e das artes já era colocado em contraposição com a mesma importância do trabalho corporal e pragmático (tangível) desde o século XIX, manifestando por Friedrich List uma espécie de “capital intelectual da humanidade”[318].

Em verdade, no relatório de tecnologia e inovação da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio (*Technology and Innovation Report*)[319], no ano de 2023, restou verificado que o Brasil ocupa a posição número 40 (quarenta), de 166 (cento e sessenta e seis) países verificados. Tal índice é composto de cinco fatores: implantação de tecnologia da informação e comunicação, habilidade dos recursos humanos, pesquisa e desenvolvimento, atividades da indústria e acesso a recursos financeiros.

No entanto, ressalta-se que um dos grandes problemas e barreiras relacionados ao ambiente da inovação são justamente as “falhas de coordenação”, que abrangem, principalmente, a falta de ciência dos interessados sobre a existência de outros agentes com os mesmos objetivos. Portanto, há prioridades desalinhadas entre potenciais colaboradores, ou altos custos associados a parcerias[320].

---

[317] MOHNEN, Pierre; HALL, Bronwyn H. Innovation and productivity: na update. Eurasian Business Review, v.3, n.1, 2013. p.47-65 p.62

[318] LIST, Friedrich. Systeme national d’economie politique, ed. De Henri Richelot, Paris, Capelle, 1857, p.248 trad.nossa do Espanhol In:DURAND, Cédric. Tecnofeudalismo: Crítica de la economia digital. 1ª ed. Adrogué: La Cebra / Donostia: Kaxilda, 2021 p.182

[319] Disponível em: https://unctad.org/tir2023 Acesso: 24 de Out. 2023

[320] BANCO MUNDIAL. A Practitioner’s Guide to Innovation Policy Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technologial Catch-Up in Developing Countries. Banco Mundial, Washington, DC< 2020, p.73-74 In: QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.194

Esses laboratórios, segundo a construção legislativa, permitem e facilitam a interação entre agentes interessados em inovar, principalmente se implementado um sistema aprimorado relacionado às redes de conhecimento.

Ademais, o setor público tem o condão de limitar a exposição de indivíduos a risco, mediante escrutínios, estratégias e protocolos de segurança de eventuais projetos em teste e que eventualmente falharam, mas que contribuem para a obtenção de outros resultados incidentais e graduais, com foco nos objetivos, minimizando os riscos anteriormente mencionados[321].

Portanto, faz sentido que uma Lei do Governo Digital, que estabelece e normatiza a nível nacional os laboratórios de inovação no setor público, efetive-se como ferramenta apta a construção de um sistema integrado voltado à inovação e eficaz para a consecução de objetivos locais, regionais e nacionais[322], corrigindo falhas de coordenação e aumentando drasticamente os níveis de aproveitamento de recursos e de cooperação.

5.7. Iniciativas de um eventual Laboratório de Inovação

O tema adquire relevância à medida que se verifica um quadro global e local de grandes transformações e crises de Estado, da gestão pública e da sociedade, cada vez com mais tecnologias digitais no intuito de se realizar uma governança mais eficiente, econômica e eficaz[323].

As tecnologias digitais e as inovações tem o condão de instrumentalizar de forma cada vez mais transversal, exponencial e disruptiva, o modo de governança

---

[321] OSBORNE, Stephen P. ; BROWN, Louise (Ed.). Handbook of Innovation in public services. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2013. In: QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.196

[322] é imperioso, que com os homens coexistam as artes (tekhnai)... e estas lhe são coetâneas" ALEXANDRIA, Filón de. Da Criação do Mundo e outros escritos. Trad. Luíza Monteiro Dutra; apresentação Carlos Nougué – São Paulo: Filocalia 2015. Pg. 136 tópico (130). Reflexões sobre história e arte.

[323] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.203

estatal dos complexos e plurais interesses públicos que devem ser assegurados pelo Estado, a fim de se alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, nos termos do Art. 3º da CFRB/88[324].

Sano, em estudo de mapeamento, acabou por identificar uma série de objetivos que podem ser desempenhados por um eventual laboratório de inovação:

Objetivo	n.	%
Promover soluções inovadoras	13	100%
Promover o engajamento de outros atores na inovação	11	85%
Promover uma cultura de inovação	8	62%
Abertura ao risco/erro	2	15%
Promover abertura de dados	2	15%
Promover transparência	2	15%
Promover participação social	2	15%
Qualificar pessoas	2	15%
Aumentar controle social	1	8%
Promover pesquisas acadêmicas	1	8%
Disseminar casos de sucesso	1	8%
Marco da política de inovação	1	8%

Fonte: elaboração própria.

[325]

Verifica-se, mediante a análise de dados, que essas estruturas categorizadas como laboratórios de inovação antes do advento da Lei 14.129/2021, não tinham tanta preocupação na promoção da transparência e da participação social. Contudo, verificou-se cabal interesse na promoção de soluções inovadoras, sendo que uma pequena porcentagem da respectiva empreitada ainda se preparou para empreendimentos de risco.

Nesta mesma senda, Sano ainda mapeou uma série de estratégias utilizadas por essas estruturas para promoção da inovação:

---

[324] Ibidem. p.204

[325] SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor público: mapeamento e diagnóstico das experiências nacionais. Brasília. ENAP, 2020 p.30

Estratégia	Características	N	%
Eventos	Realizar debates, seminários, palestras etc.	8	62%
Concurso de inovação	Promover concurso para premiar projetos inovadores	5	38%
Meet ups/Encontros abertos	Encontros para promover a criação e fortalecimento de redes e troca de ideias	4	31%
Pitch.gov	Encontros no qual o setor público apresenta desafios para que as *start ups* apresentem soluções por meio de *pitchs* (apresentações rápidas de soluções)	4	31%
Banco de soluções	Repositório de soluções desenvolvidas para disseminação	3	23%
Concurso de projetos de pesquisa	Concurso para selecionar pesquisadores para temáticas específicas	3	23%
Hackathon	Maratona de trabalho voltado à criação de soluções para problemas específicos	3	23%
Dados abertos	Abertura de dados governamentais	2	15%
Caixa de sugestões	Espaço físico ou virtual para receber sugestões de inovações	1	8%
Coworking	Oferta de espaço compartilhado para o desenvolvimento de projetos e formação de redes	1	8%
Edição colaborativa de projetos	Estratégia para promover participação de diferentes atores no desenvolvimento de projetos	1	8%
Hospedagem	Oferta de espaço para residência/incubação de *start ups*	1	8%

Fonte: elaboração própria.

326

Logo, essas atividades de interação exemplificativas expõe o potencial de interação da respectiva estrutura e categoria. Logicamente, com o advento da Lei 14.129/2021, os laboratórios de inovação vinculados ao setor público passam a ganhar maior simetria, gestão coordenada e intercambialidade operacional. Portanto, torna-se possível modular tais esferas de interação a nível federal, regional e local, de forma a se formar um coletivo de indivíduos aptos à consecução de um fim[327].

Isto se deve pelo fato de que na esfera natural de uma investigação, uma ciência pode se construir, sem mais, sob uma outra, e uma pode servir como modelo metodológico para a outra. Bem como os resultados também podem servir uns para os outros[328]. É mediante essas abstrações ideadoras (*ideierend*), elevando

---

326 Ibidem. p.33

327 SLOTERDIJK, Peter. Esferas I: Bolhas / Peter Sloterdijk: trad: José Oscar de Almeida Marques. – São Paulo: Estação Liberdade, 2016 p.44

328 HUSSERL. Edmund. A ideia da Fenomenologia: cinco lições. Trad: Marloren Lopes Miranda – Petrópolis: Editora Vozes, 2020 – (Coleção Textos Filosóficos) p.80

intuitivamente as objetalidades (*gegenstandlichkeit*), que se torna possível a aproximação de uma eventual essência do conhecimento[329].

Esse método de seleção de grupos aptos à consecução de um objetivo deve adquirir forma prescrita em lei de forma a integrar um sistema complexo e de procedimentalização segura de interação entre público e privado, denominado como prescritivismo[330].

Por fim, cabe ressaltar que o estabelecimento da categoria laboratórios de inovação por lei federal, num ordenamento que prevê maior cooperação institucional, permitirá a análise em diferentes percepções em relatos, ou melhor, até mesmo em paralaxe[331].

Ressalta-se que a realização de eventos e seminários e local próprio, pré-estabelecido e aberto ao público, em tempo, tem o condão de permitir a um elevado número de pessoas interessadas em atualizar-se quanto a o tema debatido de forma a evitar a obsolescência do capital intelectual humano no tempo.

5.7.1. *Atividade estatal estimuladora da ciência*

Cabe ressaltar que antes mesmo do advento da Lei 14.129/2021 as razões para se estimular determinado setor já eram diversas, estando presentes na própria CFRB/88, como o caso do incentivo como instrumento de intervenção indireta no ordenamento econômico (Art.174 da CFRB/88) e incentivo ao desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica, tecnológica e a inovação (Art.218 da CFRB/88).[332]

---

[329] Ibidem. p 63
[330] HARE, R. M. Freedom and Reason, Oxford, 1963 (dt.: Freiheit und Vernunft, Dusseldorf, 1973) p.70 In: ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017 p.72
[331] ZIZEK, Slavoj. A visão em paralaxe. Trad: Maria Beatriz de Medina – São Paulo: Boitempo, 2008 p.278
[332] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.206

Isto se deve pelo fato de haver uma preocupação quanto ao atraso na propagação da inovação e dos recursos tecnológicos poder atrasar ainda mais os níveis e o alcance dos objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil[333].

Portanto, a disciplina em análise é dotada de elevado pragmatismo, vinculando toda uma questão de estimulação e fomentadora ao equacionamento de problemas concretos e reais do Brasil, de forma com que o planejamento identifique setores e regiões com vistas ao desenvolvimento tecnológico e inovação nacional, regional e local[334].

A temática do laboratório de inovação no Brasil se insere em um contexto maior das transformações do Estado Democrático de Direito contemporâneo, da sociedade e da gestão pública, orientada por uma governança pública digital técnica e por indicadores[335].

O marco jurídico que traz o laboratório de inovação vem acompanhado de uma série de fundamentos que preveem como finalidade o aumento da eficiência administrativa estatal, a participação do cidadão e a desburocratização. Logicamente, a compatibilidade se condiciona aos art 37 e 74, caput da CFRB/88, rumo a uma gestão pública promotora de resultados concretos de interesse público[336].

Esses marcos fundamentais próprios de um Estado Democrático de Direito contemporâneo são essenciais para a adequada compreensão e operacionalidade do laboratório de inovação pública[337].

---

[333] SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. (trad:Daniel Moreira Miranda). São Paulo: Edipro, 2016, p.79-80

[334] CHAUVET, Rodrigo da Fonseca. Fomento Público Econômico à Inovação Tecnológica. In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca; DA SILVA, Priscilla Menezes (Coord.) Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p.69-98

[335] SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Constitucional transformado pela governança por standards e indicadores: estudo de caso no direito brasileiro à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 669-DF. In: MORAIS, José Luiz Bolzan de (Org.) Conexoes Estado, Direito e Tecnologia. Vitória: FDV publicações, 2020, p.63-102

[336] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.126

[337] Nesse contexto, consoante ensinam Alexandre de Castro Coura e Roberto José Ferreira de Almada, o paradigma do Estado Democrático de Direito se caracteriza pela primazia da ordem constitucional

Essas mesmas diretrizes devem se harmonizar pragmaticamente também com os objetivos de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, para os anos de 2015-2030, no que tange a inovação, à construção de instituições públicas eficazes, responsáveis e inclusivas, em todos os níveis[338].

Nesta mesma senda, há as diretrizes da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico para o Brasil, especialmente as vinculados às dimensões do Governo Digital, notadamente uma gestão pública conduzida pelos usuários participantes da formulação e implementação de políticas públicas, viabilizando espaços e plataformas digitais para a cocriação de valores públicos[339].

5.7.2. *Regime jurídico e natureza instrumental para estímulo de parcerias entre público e privado*

Vale ressaltar que a temática dos laboratórios de inovação para gestão pública não são, de fato, uma novidade absoluta no ordenamento jurídico pátrio, pelo fato de que há marco jurídico nacional prevendo instituições cientificas tecnológicas e de inovação com todos os entes da federação (ICT), com natureza jurídica de órgão ou entidade da administração pública, podendo até compartilhar seus laboratórios para estimulo de atividades de incubação, conforme Art. 4º, I, da Lei 10.973/2004[340]:

---

participativa, decorrente da soberania popular, colocando em prova os paradigmas anteriores do Estado Liberal e Social, que, por serem enfáticos nos seus fundamentos aplicativos, ensejaram distorções no que tange à satisfação das necessidades da coletividade. . ALMADA, Roberto José Ferreira de; COURA, Alexandre de Castro. Incompatibilidades entre uma “Teoria da Constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia” e o paradigma procedimentalista de Estado Democrático de Direito. In: COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. As tensões existentes entre constitucionalismo e democracia e suas repercussões na concretização de direitos fundamentais: estudo de caso à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 669-DF, 2021 p.138

[338] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso: 25 de Out de 2023

[339] ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. A Caminho da Era Digital no Brasil. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/digital/a-caminho-da-era-digital-no-brasil-45a84b29-pt.htm Acesso em 25 de Out de 2023.

[340] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.213

> Art. 4º A ICT pública poderá, mediante contrapartida financeira ou não financeira e por prazo determinado, nos termos de contrato ou convênio: (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
> I - compartilhar seus laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais e demais instalações com ICT ou empresas em ações voltadas à inovação tecnológica para consecução das atividades de incubação, sem prejuízo de sua atividade finalística; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)

Nesse mesmo sentido, há um marco regulador das parcerias contratuais entre Estado e entidades de inovação tecnológica, inclusive as denominadas *startups,* com previsão da possibilidade de estimulo público às citadas entidades se dar em forma de compartilhamento de infraestruturas públicas, nos termos do Art. 9º, inciso III da Lei Complementar Federal n° 182/2021[341]:

> Art. 9º As empresas que possuem obrigações de investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação, decorrentes de outorgas ou de delegações firmadas por meio de agências reguladoras, ficam autorizadas a cumprir seus compromissos com aporte de recursos em startups por meio de:
> III - investimentos em programas, em editais ou em concursos destinados a financiamento, a aceleração e a escalabilidade de startups, gerenciados por instituições públicas, tais como empresas públicas direcionadas ao desenvolvimento de pesquisa, inovação e novas tecnologias, fundações universitárias, entidades paraestatais e bancos de fomento que tenham como finalidade o desenvolvimento de empresas de base tecnológica, de ecossistemas empreendedores e de estímulo à inovação.

Tendo isso em vista, vale dizer que a Lei 14.129/2021 buscou delinear, de maneira ampla, o laboratório de inovação ao conceitua-lo como um espaço aberto, de natureza participativa e demonstrativo de projetos, produtos e soluções de serviços com fulcro na demanda nacional nos termos do Art. 44:

> 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

Portanto, existe a possibilidade, tratando-se de um exemplo dentre vários, de que o laboratório de inovação receba propostas de *startups* e entidades do terceiro setor, previamente selecionadas a partir de um processo licitatório ou seletivo

---

[341] Ibidem. p.215

específico, em que a natureza geral tem base na Lei 14.133/2021[342], fundamentada em parâmetros objetivos, para quaisquer atividades de relevante interesse público, previamente definidas em edital pela gestão pública, nos termos da Lei Complementar Federal n° 182/2021, denominado como Contrato Público para Solução Inovadora (CPSI)[343]:

> Art. 13. A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar.
> § 1º A delimitação do escopo da licitação poderá restringir-se à indicação do problema a ser resolvido e dos resultados esperados pela administração pública, incluídos os desafios tecnológicos a serem superados, dispensada a descrição de eventual solução técnica previamente mapeada e suas especificações técnicas, e caberá aos licitantes propor diferentes meios para a resolução do problema.

É importante ressaltar que as atividades do laboratório de inovação devem atendem na maior medida possível as diretrizes fixadas no Art. 45 da Lei 14.129/2021. Isso implica em reconhecer os níveis de colaboração interinstitucional, a abertura a sociedade, a transparência e o atendimento as demandas de desenvolvimento nacionais, regionais e locais e de interesse comum.

5.8. Conclusões parciais

Pelo exposto, é possível deduzir que um dos possíveis caminhos para a introdução das tecnologias digitais e inovações no âmbito das atividades administrativas do Estado é a celebração de parcerias com entidades voltadas à inovação. É necessário destacar que essas entidades acabam por estar sujeitas a um

---

[342] Lembrando que mesmo que a Lei 14.133/2021 entenda como dispensável a licitação (Art. 75, d) para produtos e serviços relacionados à inovação e tecnologia, entende-se como não aconselhável promover a isenção de um certame. (Lei específica derroga lei genérica).

[343] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre Estado e as entidades de tecnologia e inovação. 2.ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empíricos-Jurídicos. P.229-263 SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.217

ecossistema permeado de incertezas e de riscos, mas também sujeitas a um grande potencial de desenvolvimento econômico e humano[344].

Nesse contexto, a Lei 14.129/2021 surge como uma espécie de mecanismo de estímulo à inovação, aberto à sociedade e preocupada no atendimento de demandas que aumentem o desenvolvimento humano e atenda às necessidades da gestão pública.

Nada obsta que tal categoria expressa na Lei 14.129/2021 seja uma espécie de "cânone" de adequação para que outras entidades congêneres se adequem e entrem neste sistema de gestão público e de interação social, desde que se adequem as diretrizes trazidas pelo ordenamento.

A questão ganhará contornos mais delicados à medida que se averigua a necessidade do estabelecimento de uma série de normas técnicas de interação que visem garantir a seguridade da aplicação pragmática dos projetos.

Inobstante, seguindo as diretrizes constitucionais, há necessidade de se pensar um ecossistema de inovação voltado à geração de empregos, redução de desigualdades e a sustentabilidade. Tarefa árdua para quem estuda especificamente os efeitos de propulsão e retração de uma constituição e temas que tem, inclusive, relações com temáticas financeiras.

Por fim, foi possível perceber que a temática da inovação não é uma novidade no ordenamento jurídico pátrio, havendo disposições esparsas e pragmáticas, inclusive nomeando instituições de ciência e inovação, tratando sobre o tema. A diferença se manifesta na definição e na natureza:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:
> V - Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT): órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos legalmente constituída sob as leis brasileiras, com sede e foro no País, que inclua em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou

[344] SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022 p.217

> tecnológico ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos; (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016) (Vide Decreto nº 9.841, de 2019)

Portanto, as instituições científicas e tecnológicas podem ser públicas ou privadas desde que sem fins lucrativos, cuja missão possui viés científico. Enquanto que os laboratórios de inovação são espaços abertos à sociedade para o desenvolvimento de ideias, de métodos inovadores para a gestão pública, e participação do cidadão no controle sobre a administração pública, segundo a Lei 14.129/2021:

> Art. 4º Para os fins desta Lei, considera-se:
> VIII - laboratório de inovação: espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão para o exercício do controle sobre a administração pública;

A questão é que os laboratórios de inovação, segundo a Lei 14.129/2021(Lei do Governo Digital) prevê maior coordenação, transparência, transversalidade e cooperação institucional e com a sociedade, bem como sujeição ao Governo Digital, sendo que a implementação de uma rede de conhecimento mais eficiente possibilitará a consecução de objetivos a níveis nacionais regionais e federais; enquanto a Lei 10.973/2004 prevê como diretriz uma maior descentralização das atividades de ciência e inovação em seu Art. 1º, Inciso IV. [345]

Portanto, com o desenvolvimento da pesquisa, foi possível identificar que Instituições de Ciência e Tecnologia e Laboratórios de Inovação, dentre tantas outras entidades que tem por objetivo a consecução de um fim científico, são espécies que compõe o objetivo constitucional fundamental previsto no Art. 3º, inciso II e Art. 218 da CRFB/88.

---

[345] Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (Redação pela Lei nº 13.243, de 2016)
Parágrafo único. As medidas às quais se refere o caput deverão observar os seguintes princípios:
IV - descentralização das atividades de ciência, tecnologia e inovação em cada esfera de governo, com desconcentração em cada ente federado; (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)

Isto está de acordo com a teoria do “Estado em rede”, enquanto tentativa de aperfeiçoamento no modelo da administração pública gerencial, superando a simples busca por resultados para uma gestão voltada para a cidadania, transformando os indivíduos em protagonistas na definição das estratégias governamentais[346].

Resta deixar aqui o relato quanto ao desafio da implementação do laboratório, à medida em que existe a necessidade de se elaborar normas estruturais mais sólidas, a nível federal, e todo um regimento, com parâmetros que devem ser seguidos em grau de simetria, que garanta estabilidade institucional e segurança jurídica aos envolvidos, conforme intenção da Lei 14.129/2021 enquanto método de cooperatividade, centralidade, hierarquização e intercambialidade institucional, em paralelo com a Lei 10.973/2004:

> Art. 3º-B. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as respectivas agências de fomento e as ICTs poderão apoiar a criação, a implantação e a consolidação de ambientes promotores da inovação, incluídos parques e polos tecnológicos e incubadoras de empresas, como forma de incentivar o desenvolvimento tecnológico, o aumento da competitividade e a interação entre as empresas e as ICTs. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016)
> § 1º As incubadoras de empresas, os parques e polos tecnológicos e os demais ambientes promotores da inovação estabelecerão suas regras para fomento, concepção e desenvolvimento de projetos em parceria e para seleção de empresas para ingresso nesses ambientes. (Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016).

6. CIÊNCIA EM AÇÃO E CIBERCULTURA

Em primeiro plano, devemos relatar que a inteligência coletiva é uma das principais condições de seu próprio desenvolvimento. Estamos diante de um fenômeno ambivalente.

O crescimento do ciberespaço não necessariamente implica num automático desenvolvimento da inteligência coletiva, apenas fornece um ambiente favorável, mas que em excesso pode até desencadear uma série de problemas, como: estresse pelo trabalho diante da tela, de dependência e vicio da navegação, de dominação ou de reforço dos centros de decisões e controle e de conteúdo não verificado[347].

---

[346] MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo. Saraiva. 2017. p.48
[347] LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição). p.30

Neste cenário, a busca por uma justa medida[348] se faz necessário, pois toda virtude tem seu contrário, seus vícios e seus excessos[349]. Deve-se regular as paixões daqueles que se envolvem com os projetos e as consequências pessoais do envolvimento, como contingente ou necessária, como boa ou ruim, como segura ou insegura e na forma com que nosso ânimo interage frente ao desafio [350].

6.1. Simulações, hipóteses e capacidades preditivas

Pode-se dizer que um "*hardware* computacional", que auxilia em variados processos humanos, compõe-se de uma montagem particular de unidades de:

1. Processamento,
2. De transmissão,
3. De memória
4. E de interfaces para entrada e saída de informações,
5. Componentes auxiliares;

Cada um destes tópicos possui suas respectivas características próprias para o atendimento dos mais variados objetivos[351]. Atualmente, um *hardware* computacional não é mais um centro, mas um terminal em um componente da rede universal calculante[352].

Neste aspecto, estamos diante de um cenário de documentos interativos interconectados, telecomunicação recíproca e assíncrona em grupo e entre grupos: as características virtualizante e desterritorializante do ciberespaço fazem dele o vetor de um universo aberto[353].

---

[348] Tzadik" "Justo" – Provèrbios 10:25 – "O justo é o fundamento do mundo" - SCHOLEM, Gershom Gehard. A Cabala e seu Simbolismo. 4ª reimp da 2ª ed; Trad. Hans Borger e J Guinsburg – São Paulo; Perspectiva. 2015 Pg.127

[349] BOFF, Leonardo. O Pescador Ambicioso e o Peixe Encantado, a busca pela Justa Medida. Petrópolis. RJ: Vozes, 2022 p.71

[350] ESPINOZA. B. Breve Tratado de Deus, do Homem e do seu Bem Estar. Trad. Emanuel Angelo da Rocha Fragoso. 2.ed. Belo Horizonte. Autêntica. 2022.. pg 109-110

[351] LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição) p.44

[352] Ibidem. p.45

[353] Ibidem.p.52

Segundo Florian Roetzer, existem modulações do ciberespaço que estão em sintonia com as novas competências cognitivas necessárias ao desenvolvimento das habilidades, as formas de trabalho: velocidade, capacidade de manipulação de modelos complexos, descoberta de regras não explícitas por meio de exploração, dentre uma série de fundamentos de cunho pedagógico[354].

6.1.1. *Multimídias e unimídias*

Neste tópico, estamos de fronte a um sistema de linguagem próprio da ciência que deve ser categorizado devidamente. O conceito de “mídia” deve ser designado como veículo ou suporte da mensagem. Jornal impresso, rádio e televisão são espécies de mídia. Elas estão condicionadas a uma espécie de “recepção” denominadas como “modalidades perceptivas”, ou melhor, os sentidos.

Essas formas de modalidades perceptivas podem permitir a recepção de diversos “tipos de representações”, enquanto que a “codificação” se refere ao sistema de gravação e transmissão das informações. Isso tudo acaba por compor um “dispositivo informacional complexo”, que qualifica a estrutura da mensagem e os elementos da informação[355].

A mensagem captada por esses instrumentos pode se propagar de forma linear ou em rede.

Por fim, existe o denominado como dispositivo comunicacional que designa a relação entre os participantes da interação. Esses dispositivos podem funcionar num sistema de: um-todos (rádio e televisão); um-um (telefone e correio); ou (todos-todos) (grupos de interação)[356].

---

[354] ROETZER, Florian. In: LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição) p.62
[355] LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição) p.64
[356] Ibidem. p.65

DIFERENTES DIMENSÕES DA COMUNICAÇÃO

	DEFINIÇÃO	EXEMPLOS
Mídia	Suporte de informação e de comunicação.	Impressos, cinema, rádio, televisão, telefone, CD-ROM, Internet (computadores + telecomunicação) etc.
Modalidade Perceptiva	Sentido Implicado pela recepção da informação.	Visão, audição, tato, odor, gosto, cinestesia.
Linguagem	Tipo de representação.	Línguas, músicas, fotografias, desenhos, imagens animadas, símbolos, dança etc..
Codificação	Princípio do sistema de gravação e de transmissão das informações.	Analógico Digital
Dispositivo Informacional	Relações entre elementos de informação.	Mensagens com estrutura linear (texto clássicos, música, filme). Mensagem com estrutura em rede (dicionário, hiperdocumentos). Mundo virtuais (a informação é o espaço contínuo; o explorador ou seu representante estão imersos no espaço). Fluxos de informações.
Dispositivo Comunicacional	Relação entre os participantes da comunicação.	Dispositivos um-todos, em estrela (imprensa, rádio e televisão). Dispositivo um-um, em rede (correio, telefone). Dispositivo todos-todos, sistemas para ensino ou trabalho cooperativo, mundos virtuais com diversos participantes, WWW).

357

Neste aspecto, percebe-se que a tecnologia não se limita tão somente à veículos automatizados, mas faz parte de uma categoria transdisciplinar que remonta, inclusive, à interação humana mais primordial, que são os sentidos, e que podem se trabalhados. Esses exemplares (paradeigmata) definidos como razões (logón) de

357 Ibidem. p.66

natureza positiva ou virtudes que evocam ideias platônicas são interpretados em estreita relação com os princípios (arkhai) das coisas e com as participações que tornam possível a criação[358]. Isso implica um pertencer “ultra-sensível”[359].

A questão é que cabe uma crítica ao conceito de multimídia, devendo o tal conceito ser designado para vários veículos separados, ainda que conexos por um ponto. Havendo a hipótese de uma interação com um veículo “unimídia multimodal”, com uma estrutura de comunicação integrada[360].

6.1.2. *Simulações e escalas*

As simulações podem servir para testar fenômenos ou situações em todas suas variações imagináveis, para pensar no conjunto de consequências e de implicações de uma hipótese, para conhecer melhor objetos ou sistemas complexos ou ainda para explorar universos fictícios de forma lúdica. Essas simulações acabam por se basear em descrições ou modelos numéricos dos fenômenos simulados e que elas valem tanto quanto as descrições[361].

Esses sistemas são concebidos para fazer como se fosse real uma interação entre uma situação dada e uma pessoa, e para permitir que o explorador humano tenha um controle rígido e em tempo real sobre seu representante no modelo da situação simulada. Esses sistemas dão ao explorador do modelo a sensação subjetiva de estar em interação pessoal e imediata com a situação simulada[362].

Esses sistemas dotados de uma espécie de virtualidade podem ser classificados da seguinte maneira:

---

[358] (DN V, 820, C, XII, 972B) In: DIONISIO, Pseudo-Areopagita, Os nomes divinos / Areopagita Pseudo-Dionísio; introdução, tradução e notas de Bento Silva Santos – São Paulo: Attar, 2004; ISBN 85-85115-20-3 p.134
[359] Ibidem. p.30
[360] LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição). p.68
[361] Ibidem. p.69
[362] Ibidem. p.72

OS DIFERENTES SENTIDO DO VIRTUAL, DO MAIS FRACO AO MAIS FORTE

	DEFINIÇÃO	EXEMPLOS
Virtual no sentido comum	Falso, ilusório, irreal, imaginário, possível.	
Virtual no sentido filosófico	Existe em potência e não em ato, existe sem estar presente.	A árvore na semente (por oposição à atualidade de uma árvore que tenha crescido de fato). Uma palavra na língua (por oposição à atualidade de uma ocorrência de pronúncia).
Mundo virtual no sentido da possibilidade de cálculo computacional.	Universo de possibilidade calculáveis a partir de um modelo digital e de entradas fornecidas por um usuário.	Conjunto de mensagens que podem ser emitidas respectivamente por: - programas para edição de texto, desenho e música, - sistema de hipertexto, - bancos de dados, - sistemas especializados, - simulações interativas etc.
Mundo virtual no sentido do dispositivo informacional.	A mensagem é um espaço de interação por proximidade dentro do qual o explorador pode controlar diretamente um representante de si mesmo.	- mapas dinâmicos de dados apresentando a informação em função do ‘‘ponto de vista’’, da posição ou do histórico do explorador, - RPG em rede, - videogames - simuladores de vôo - realidades virtuais etc.
Mundo virtual no sentido tecnológico estrito.	Ilusão de interação sensório-motora com um modelo computacional.	Uso de óculos estereoscópicos, *“datagloves ou datasuits”* para visitas a monumentos reconstruídos, treinamento em cirurgias etc.

363

A questão é que somente a equipe de criação acabe tendo contato com a virtualidade, sendo que o usuário quem será confrontado pelo universo disponível nesse sistema. “O mesmo cartucho do jogo contém uma infinidade de partidas”, ainda que o jogador só visualize uma[364].

363 Ibidem. p.76
364 Ibidem. p.77

Em tempo, um sistema especializado na solução de problemas e de instalação, tem o condão de alimentar o simulador com uma série de protocolos, regras e medidas de forma a se traduzir um cenário[365], que mediante um sistema de cooperação e criação coletiva permitem o desenvolvimento tecnológico.

6.2. Laboratórios e contra-laboratórios

Incertezas, trabalho, decisões, concorrência, controvérsias, é isso o que pode ser visto quando se faz um *flashback* das caixas-pretas certinhas, frias, indubitáveis de um passado recente relacionado às ciências. Isso se traduz numa verdadeira relação de um Jano bifronte, denominado com “ciência em construção” e “ciência pronta”[366]. Ou melhor, “deixai o saber sobre o saber, ó vós que entrais[367]”.

Portanto, muito se fala na ciência tida como terminada, mas se esquecem do processo contínuo de construção do saber. Essa defesa da ciência tida como pronta e da razão contra as pseudociências, contra a fraude e a irracionalidade mantém grande número de pessoas ocupadas[368].

Isso expõe provas de forças de aceitação e rejeição de resultados, que levam a declividades lógicas ou enfrentamento de oposições de estruturas mais consolidadas[369]. Isso pode levar ao surgimento do que pode ser denominado de “objeto novo”[370] ou “resultante” das proposições experimentais[371].

6.2.1. *Técnicas de validação*

Para a garantia de projetos experimentais, existe uma série de metodologias adequadas a fim de que se proceda com cada vez mais seguridade de posicionamento e retórica.

---

[365] Ibidem.
[366] LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011. P.6
[367] Ibidem. p.10
[368] Ibidem. p.24
[369] Ibidem. 121-122 e
[370] Latour dá o exemplo de quando as enzimas ainda estavam sendo descobertas e sequer eram chamadas de enzimas, citando Ducalux. Traite de biochimie de Duclaux (1896,v.II,p.8). Duclaux era colaborador de Pasteur.
[371] Ibidem. p.132-133

Assim, identifica-se ao menos sete procedimentos relacionados aos laboratórios de inovação na implementação de um projeto: (1) oportunidades e desafios; (2) geração de ideias; (3) desenvolvimento e teste; (4) estudo de caso; (5) entrega e implementação; (6) crescimento e (7) sistemas de mudança[372].

Inobstante, dentre essas técnicas, existem protocolos específicos dentro desses procedimentos, podendo se citar a de empilhamento, no qual cada camada de validação acaba por acrescentar algo à camada anterior e traduz um nível de validação e segurança diferentes: à medida que a camada cresce, um novo termômetro de confiabilidade se manifesta[373].

Perpassada essa etapa, existe certo protocolo de enquadramento, de forma a verificar com o cientista e a comunidade os efeitos positivos e nocivos visualizados nos procedimentos experimentais, bem como os níveis de satisfação para implementação do experimento, ou melhor, multidões são mobilizadas pelas referências e trazem uma série de elementos e participantes dos bastidores[374].

Mesmo diante de todo esse cenário há a hipótese de se verificar resultados diferentes, “um engenheiro que constrói uma barragem será tolo ao pensar que a água obedecerá aos seus desejos e deixará de transbordar ou de ir subindo suavemente”[375]. Essas controvérsias denominadas genericamente como “captações” da temática, visam distanciar o leitor daquilo tido como certo e pronto.

Quando há proximidades dos resultados, pode-se dizer que um texto é lógico, que segue uma ordem tida como científica, ou melhor, investigativa[376]. Podendo, ainda, tornar-se cada vez mais lógico.

---

372 Disponível em: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf In: Almeida de Oliveira, L. D. ., & Costa Sousa, J. (2022). Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. Revista Do Serviço Público, 73(2), 339-358. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113 p.350

373 LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011. p.75

374 Ibidem. p.78-80

375 Ibidem. p.86

376 LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011. p.87

Isso se deve ao fato de que dificilmente o risco pode ser totalmente eliminado:

> O risco nunca pode ser totalmente eliminado. Para que haja altos níveis de inovação bem-sucedida no setor público, é preciso haver uma tolerância ao fracasso “honroso”. Isso requer não apenas gerenciamento de risco de alta qualidade dentro e entre as organizações, mas também regimes de prestação de contas, auditoria e inspeção que sejam solidários à tomada de risco bem julgada e incentivando a experimentação controlada, seja bem-sucedida ou falha[377].

Por fim, cabe ressaltar que nunca deve se tomar aquilo tido como lógico como pronto e impassível de nova investigação necessária, à medida que as proposições podem se tornar variáveis conforme passam por mãos alheias. Surtindo novas transformações[378].

Inobstante, a resultante de todos esses esforços envolve reconhecer mais uma regra metodológica, tida como oposta ao mesmo tempo, “dizer que cientistas são a causa de todos os projetos de ciência e tecnologia”, ou reconhecer a posição assumida em projetos executados por muitas outras pessoas[379].

É necessário também reconhecer a posição das “formas e formalidades” no desvelamento de abstrações voltadas ao mundo empírico. São formas de projeção estratégica da realidade[380], que os físicos denominam como “constantes[381]”. Conhecimento não pode ser definido sem que se entenda o que significa a aquisição do conhecimento[382].

---

[377] MULGAN, G.; ALBURY, D. Innovation in the public sector. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts -Nesta, 2017 p.22 In: Almeida de Oliveira, L. D. ., & Costa Sousa, J. (2022). Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. Revista Do Serviço Público, 73(2), 339-358. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113 p.346

[378] LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011 p.88-89

[379] Ibidem. p.273

[380] Ibidem. p.383

[381] HUNTER, P. The National system of scientific measurement. Science, v.210, p.869-74 (1980) In: LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011 p.394

[382] LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2011 p.343

Por fim, cabe também estabelecer as condições de indivíduos grupos e instituições que, por condições personalíssimas, poderão exercer a posição de árbitros e julgadores.

Neste sentido, pode-se adotar a postura de *diatestes* (árbitro) e *dikastes* (juiz)[383]. E que podem levar a questões de vínculo (*verbundenheit*) ou separação (*absonderung*)[384]. Isto visa garantir ponderação e equidade a qualquer espécie de uma eventual estrutura, caracterizando até o regime de adequação.

A figura do árbitro se manifesta sob a possibilidade de proceder com ponderação, desde que estruturada e fundamentada, diferentemente da figura do juiz que deve proceder no estrito cumprimento do dever legal, ou de como deve ser a ciência, também estruturada e fundamentada.

As questões se estendem, visto que as figuras de árbitro e juiz podem levar a necessidade de seleção de pessoas com elevado domínio de técnica, para averiguação dos preceitos e projetos daquilo que porventura possa ser submetido para análise. Já as figuras que levam ao estabelecimento de vínculo e separação, visam à manutenção da garantia de imparcialidade decisória.

6.3. O papel das autarquias especiais

As denominadas autarquias especiais são assim denominadas, pois constituem um ente de determinada especialidade e um núcleo fundamental que consiste na ausência de submissão da entidade, no exercício das suas competências, à interferência de outros entes administrativos, portanto, seus atos não dependem da aprovação prévia ou posterior da Administração Direta[385].

---

[383] AGAMBEN: Giorgio. O uso dos corpos: Homo sacer, IV, 2. Boitempo Editorial, 2017 p.252-253
[384] Ibidem. p.263
[385] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Dir. Administrativo. 9.ed. ver. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2013. p.281 / Di Pietro também sustenta tal entendimento em “Parcerias da Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. p.179

Como exemplos de autarquias especiais podem ser lembradas as agências, as autarquias reguladoras de categorias profissionais, executivas e reguladoras independentes, bem como as universidades[386]:

> Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.
> § 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela EC 11/1996)
> § 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela EC 11/1996)[387]

Quanto aos órgãos reguladores da atividade profissional, resta estabelecido no Art. 58 da Lei 9.649/1998, que "Os serviços de fiscalização de profissões regulamentadas serão exercidos em caráter privado, por delegação do poder público, mediante autorização legislativa", havendo indelegabilidade de atividade típica do Estado, a qualquer ente privado, restando consolidada posição firmada pelo Superior Tribunal de Justiça:

> (...) Os conselhos de fiscalização possuem natureza de autarquia especial, por força da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 1.717/DF. Contudo, seus servidores permanecem celetistas, em razão do Art. 58, parágrafo 3º da Lei 9.649/98, que não foi atingido pela referida AdIn. 2. Agravo Regimental improvido"[388]

Inobstante, ressalta o Tribunal de Contas da União:

> 4.1. A unidade técnica rebateu cada uma das alegações utilizando farta jurisprudência deste Tribunal, especialmente a que se refere à natureza autárquica dos conselhos das profissões regulamentadas – e como tal a necessária obediência às normas de direito público – e às situações onde há amparo legal para se admitir a contratação direta, seja por inexigibilidade, seja por dispensa de licitação com base em situação emergencial.[389]

---

[386] BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República, [2016].

[387] Há em tramitação um Projeto de Emenda à Constituição que condiciona a autonomia universitária aos termos da lei. PEC n° 66/2019. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948928&ts=1558101148611&disposition=inline. Acesso. 08 de Nov. 2023 Contudo, a questão é que o parágrafo primeiro parece tratar da composição dos membros órgão, docentes e discentes já nos termos da lei, condicionando a seleção à legalidade. A própria natureza da universidade impede intervenção estatal sobre opções didático-cietíficas.

[388] AgRg no REsp 221.836/CE, 6ª T, rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, j. 12.06.2007, DJ, 06.08.2007 (§ 3º Os empregados dos conselhos de fiscalização de profissões regulamentadas são regidos pela legislação trabalhista, sendo vedada qualquer forma de transposição, transferência ou deslocamento para o quadro da Administração Pública direta ou indireta.)

[389] Acórdão 4.196/2011, 1ª Camara, rel. Min. Ubiratan Aguiar, j. 14.06.2011. DOU 17.06.2011

As agências reguladoras são autarquias com regime especial, possuindo todas as características jurídicas das autarquias comuns, mas delas se diferenciando por duas particularidades: possuem dirigentes estáveis, nos termos da Lei 13.848/2019, e Art. 174 da CRFB/88, possuindo mandatos fixos com duração variável dependendo da agência.

> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Essas agências brasileiras caracterizam-se também por um alto grau de especialização técnica, denominado como princípio da especialidade[390], podendo ser classificadas em dois aspectos distintos: quanto à origem e quanto à atividade preponderante.

Em relação à origem, elas podem ser federais, estaduais, distritais ou municipais. Já em relação à atividade preponderante, elas podem ser agências de serviço, que visam fiscalizar e disciplinar a prestação de serviços públicos executados por empresas particulares e também podem ser agências de polícia, executando fiscalização sobre o exercício de atividades econômicas.

Inobstante, as agências também podem adotar a conduta de fomento e de monitoramento do uso de bem público[391].

Existe no Brasil determinado declínio em relação às agências reguladoras, decorrente de uma posição política, tendo em vista que o modelo de superintendências cabe maior ingerência do poder executivo na escolha dos dirigentes[392].

Essas agências, no decorrer de suas atribuições, são dotadas de poder normativo, a fim de que tenham competência para estabelecer regras disciplinando os respectivos setores de atuação. Esse poder normativo está condicionado ao

---

[390] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Dir. Administrativo. 9.ed. ver. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2013 p.529
[391] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017.p 218-219
[392] Ibidem.

cumprimento do fundamento da legalidade e da CRFB/88, ocupando posição de inferioridade em relação à lei dentro da estrutura do ordenamento jurídico, sendo, inclusive, vedada a edição, pelas agências, de atos administrativos gerais e abstratos[393].

Porquanto as agências executivas, as mesmas vêm previstas no Art. 37, parágrafo 8º da CRFB/88, com redação dada pela Emenda Constitucional n.19/98. Agências executivas são um título atribuído pelo governo federal às autarquias, fundações públicas e órgãos que celebrem contrato de gestão para ampliação de sua autonomia mediante fixação de metas de desempenho[394]. Um exemplo de agência executiva é o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro, uma autarquia federal que obteve a referida qualificação.

Regulação pode compreender uma série de conceitos e procedimentos jurídico-administrativos diferentes, a depender do sistema ou jurisdição. Em sentido amplo, regulamentação é entendida como uma função estatal. Em sentido estrito, poderia ser entendida como instrumento ou ferramenta de política pública, sendo que neste caso, uma vez esclarecida a motivação pública por meio, de planos, projetos projeções, programas e ações, a implementação se torna possível mediante a verificação de um ou mais procedimentos e a eventual regulação[395].

A questão da regulação ganha maior relevância à medida que surge como um modelo apto a trazer uma base referencial mínima, ou modelo base pré-fabricado, para se trabalhar seguramente o projeto inovador, bem como transforma a relação com o objeto em algo extremamente formal e disciplinado, evitando dispersão, subexposição ou perda de eficiência no desempenho das atividades[396].

---

[393] Ibidem. p.220
[394] Ibidem. p.224
[395] CUNHA, Bruno Queiroz. Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras. 2023. p.26
[396] Ibidem. p.35 – O autor utiliza como marco referencial da reflexão: ROBERTS, A. The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government. [S.l.]: Oxford University Press, 2010. e BOZEMAN, B. Public Values and Public Interest: counterbalancing economic individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007..

Essas boas práticas de regulamentação envolvem a garantia de bons índices de responsividade e *accountability*[397], podendo ser verificado em grau comparativo a nível internacional e estabelecido como uma mínima base nacional. E, ainda que se guiem por um pensamento de flexibilidade, agilidade, pensamento sistêmico, a estrutura do processo regulatório deve atender critérios que garantam segurança procedimental nos empreendimentos inovadores.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou, mediante revisão de literatura, a estruturação de um dentre vários modelos possíveis de se enxergar os fundamentos do Direito Administrativo sob uma perspectiva digital, com ênfase especial na hermenêutica da Lei 14.129/2021 e os Laboratórios de Inovação.

No decorrer da investigação, restou demonstrado a necessidade da promoção do desenvolvimento, da tecnologia e da ciência, conforme exposta pelo próprio texto constitucional.

Em verdade, pensar o desenvolvimento envolve pensar em várias formas e meios de se efetuar a gestão, adotando paradigmas econômico-financeiros consolidados na academia e no tempo e demonstrando como eles podem ser alterados ante as adequações e as contingencias da contemporaneidade.

Contudo, ainda que a gestão possa ser algo modulável, não se deve olvidar das necessidades trazidas pelos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que envolvem a garantia da dignidade da pessoa humana e a redução de desigualdades regionais.

Em tempo, restou verificada a possibilidade de intervenção da União, do judiciário, havendo até a hipótese de instituição de um juízo administrativo, como formas de se garantir uma governança confiável.

---

[397] Ibidem. p.40

Prosseguindo com a temática, aprofunda-se a visão sobre os fundamentos do Direito Administrativo previstos no Art. 37 da CRFB/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade; publicidade; moralidade e eficiência.

Foi possível verificar que o a contemporaneidade trouxe para o direito administrativo brasileiro um paradigma mais gerencial, com especificações internacionais que sugerem modelos e captam índices de boas governanças, na tentativa de garantir uma estrutura “metaestável”.

Na verdade, restou evidente que não é mais possível pensar o direito como um todo sem pensar nas consequências pragmáticas atreladas aos atos jurídicos. Portanto, a interpretação do direito deixou de se apegar a valores abstratos e passou a ser verificada nos termos da LINDB, de um consequencialismo das decisões. De forma a se afastar o direito, suas regras e implicações de decisões preguiçosas.

Em verdade, a digitalização do Direito administrativo trouxe consigo maior intercambialidade institucional e maior aproximação dos administrados para com a administração, cuja responsabilidade se volta para a garantia de uma burocracia responsiva, e que trate os dados pessoais da população de forma adequada.

Inobstante, esta intercambialidade institucional proporcionada pelas tecnologias digitais evidencia maior forma de controle e combate as irregularidades advindas do mau comportamento público.

De toda forma, as mudanças se manifestam também no que tange à eficiência e à transparência das informações, deixando claro que a busca tecnológica é um processo que não se admite interrupção, sob pena de obsolecência, redução de competitividade e aumento de custos procedurais.

No contexto da Lei 14.129/2021, adotou-se uma metodologia critico-hermenêutica de forma com que o texto da lei fosse verificado sob cinco critérios, sendo eles: o sentido literal, o significado da lei segundo o contexto, as intenções e metas normativas do legislador histórico, os critérios objetivos-teleológicos e o mandamento de interpretação conforme a constituição.

Nesta senda, foi possível verificar de forma capitular todo conteúdo trazido pela disposição normativa apresentada, constatando que, apesar da lei ser denominada como Lei do Governo Digital, trata-se de cânone multidisciplinar, visto que faz referência a uma série de dispositivos congêneres e relacionados. Trazendo até os primórdios do documento de identificação unificado.

A intenção do legislador acaba sendo a de trazer iniciativas digitais regionais para um contexto federal unificado, de forma com que os recursos e as experiências se tornem padronizadas, possibilitando, inclusive, uma melhor gestão de recursos e de economia.

É possível ressaltar ainda o intuito de se garantir uma maior desburocratização e maior transparência no trato dos dados públicos. Contudo, a desburocratização deve ser pensada de forma com que não se esqueça da segurança jurídica e legalidade.

Percebe-se a manifestação da intenção de se ter um governo digital no tempo à medida que resta previsto o governo como plataforma, a exemplo do GOV.br, que reúne uma série de instituições governamentais em intercambio informacional e unidade de atendimento, cada vez mais consolidando-se como plataforma única e interligando-se a outros serviços, e o CPF se torna número apto a identificação, com uma série de protocolos de validação correlatos que garantem maior confiabilidade nos serviços.

Resta, neste ponto, a crítica da necessidade da garantia de atendimento as pessoas que, por qualquer motivo, não dispõem de meios para realizar os protocolos relacionados ao governo digital.

As redes de conhecimento previstas legislação também traduzem a intenção do legislador em assegurar uma gestão de conhecimento eficaz a nível nacional, permitindo intercâmbio informacional, assim como é realizado nas plataformas de indexação acadêmica. Perante a verificação da disponibilidade pragmática, restou constatado que tal objetivo merece melhor implementação, estando muito restrito em alcance, com a possibilidade de implementação de ferramentas de gestão de conhecimento.

Os laboratórios de inovação previstos não surgem como uma novidade a nível nacional, em verdade a pesquisa mostrou que antes mesmo do advento da Lei 14.129/2021, já era possível identificar uma série de iniciativas semelhantes vinculadas a um dos poderes da federação.

Contudo, os laboratórios de inovação acabam por se tornar uma espécie de gênero atrelado ao sistema de ciência, tecnologia e inovação nacional que permite maior intercambialidade com a comunidade e com o público, padronização a nível federal e sujeição a uma rede de conhecimentos, possibilitando a participação das pessoas na propositura de ideais que possam, de alguma forma, ajudar no desenvolvimento local, regional e nacional. Fato que não necessariamente enseja adesão compulsória de outros sistemas congêneres ao modelo proposto, mas a possiblidade de enquadramento institucional daquilo que, muitas vezes, já é existente e serve para a satisfação de um interesse coletivo, de cooperação e com maior transparência e intercambialidade, inclusive com a sociedade. Tratando-se de um modelo de ente da administração pública, ou uma forma de adequação, ambas deverão ser desenvolvidas mediante legislação específica, a exemplo do regimento interno, trata-se da temática para que haja segurança institucional em seus procedimentos.

A pesquisa apontou para a possibilidade de categorizar esses laboratórios de inovação conforme a atividade desempenhada, ainda mais, permitiu identificar uma série de atividades potenciais a serem desempenhadas pelo presente modelo institucional.

Isso faz parte de uma lógica de trazer a educação e a ciência de um contexto mais teórico e estrito para um conceito prático, alicerçado por uma série de procedimentos próprios do direito público e que permitirá aos integrantes e usuários do serviço o desenvolvimento de habilidades e a descoberta de uma série de iniciativas a nível nacional.

O trabalho de construção teórica e de mapeamento de iniciativas dos laboratórios de inovação ora exposto pode ser definido como uma espécie de lógica linear de múltiplas escolhas que apontam para a necessidade de complementaridade

das demais áreas do direito e das ciências sociais, a fim de modular as proposições resultantes da presente iniciativa, com fulcro nas características e necessidades dos indivíduos e da comunidade, como forma de integrar um sistema coeso e entrelaçado, durável como o "*borromean knot*" (elo borromeano)[398] ou o "*Hopf Ring*", formando "*Rings of Hopf Rings*" (anéis de anéis em anéis).

Por fim, auxiliado pela filosofia francesa, foi possível modular um sistema metodológico para se pensar a inovação de forma acessível e segura. *A priori*, Pierre Levy aponta para uma série de procedimentos possibilitados pela cibercultura na simulação e predição de hipóteses reais, bem como em modulações comunicativas. Sendo que Bruno Latour, em sua obra, acaba por postular regras metodológicas para a garantia e validação de descobertas científicas.

Isto tudo visa garantir segurança jurídica e um processo constante no trato que deve ser dado às iniciativas de inovação a serem realizadas pelo poder público e que podem assegurar economia de recurso, gestão eficiente de pessoal e durabilidade do empreendimento no tempo[399].

Sartre, ao refletir sobre a noção de "ente" em Heidegger, leciona que a realidade humana se encontra (*sich befinden*) no "ser", e esse "ser" pode planejar um ponto A e B, com limites, escalas, medidas e distâncias, num plano de fundo, adotando uma forma e um meio de se atravessar em uma composição estrutural denominada como "Gestalt", no intuito de desvanecer distâncias (*ent-fernend*)[400].

Em verdade, ressalta-se que um homem jamais deve julgar sua ação em elevado grau de perfeição, a ponto de se julgar seguro e em adormecimento pelo

---

[398] AGAMBEN, Giorgio. Creation and Anarchy: the work of art and the religion of capitalismo. Trad: Adam Kotsko. Stanford, California: Stanford University Press, 2019. p.9

[399] Proposição 40. Quanto mais uma coisa tem perfeição, tanto mais age e tanto menos padece e, inversamente, quanto mais age, tanto mais ela é perfeita SPINOZA, Benedictus de, Ética, trad. Tomaz Tadeu – 3ª ed, 4. Reimp – Belo Horizonte: Autêntica. 2021 p.407. (Apesar de considerarmos que a perfeição só é encontrada com maior grau de universalidade)

[400] SARTRE. Jean Paul. O ser e o nada – Ensaio de ontologia fenomenológica. Trad. Paulo Perdigão. 24.ed. Petrópolis. RJ: Vozes: 2015 p.63-64.

aparente resultado do ato; assim como a comunidade o ajuda a fazer, a fim de que os indivíduos possam crescer em alto e sumo grau[401].

REFERÊNCIAS

ACEVEDO, S.; DASSEN, N. Innovation for better management: the contribution of public innovation labs. USA: IADB, 2016.

AGAMBEN, Giorgio. Creation and Anarchy: the work of art and the religion of capitalismo. Trad: Adam Kotsko. Stanford, California: Stanford University Press, 2019

AGAMBEN: Giorgio. O uso dos corpos: Homo sacer, IV, 2. Boitempo Editorial, 2017

AGUNE R.; CARLOS, J. A. Radar da Inovação. O que os governos precisam enxergar. Estudos avançados, (s.1), v.31, n.90, p.143-157, 2017

ALEXANDRIA, Filón de. Da Criação do Mundo e outros escritos. Trad. Luíza Monteiro Dutra; apresentação Carlos Nougué – São Paulo: Filocalia 2015

ALEXY, Robert. Ponderação, jurisdição constitucional e representação. ALEXY, Robert. Constitucionalismo discursivo. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017

ALMADA, Roberto José Ferreira de; COURA, Alexandre de Castro. Incompatibilidades entre uma “Teoria da Constituição dirigente adequada a países de modernidade tardia” e o paradigma procedimentalista de Estado Democrático de Direito. In: COURA, Alexandre de Castro; BUSSINGER, Elda Coelho de Azevedo (Org.). Direito, Política e Constituição – Reflexões acerca da tensão entre constitucionalismo e democracia à luz do paradigma do Estado Democrático de Direito. Curitiba: CRV, 2014, p. 69-84.

[401] ECKHART. Mestre, Ca. 1260-1327?. Conselhos espirituais / Mestre Eckhart; trad: Fidélis Vering e Leonardo Boff – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. P.21 5ª.reimpressão. 2022 p.21

: ALMEIDA DE OLIVEIRA, L. D. ., & COSTA SOUSA, J. (2022). Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. Revista Do Serviço Público, 73(2), 339-358. Recuperado de https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113

ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

ANDERSEN, Kim Viborg. Reengineering public sector organisations using information technology. In: HEEKS, Richard (Ed.). Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform. Londres: Routledge, 1999

ARNAUD, André-Jean. La gouvernance,: um outil de participacion. Paris: LGDJ, 2014, p.181-185

ASSIS, Ana Elisa Spaozoli Queiroz. Inovação e Políticas Públicas. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022

ATIENZA, Manuel. Las razones del derecho: teorias de la argumentacción jurídica. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005

ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; DE SOUZA VALOTTO, Daniel. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o Governo Digital. Gestão. org, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021

BANCO MUNDIAL. A Practitioner’s Guide to Innovation Policy Instruments to Build Firm Capabilities and Accelerate Technologial Catch-Up in Developing Countries. Banco Mundial, Washington, DC< 2020

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Curso de direito administrativo, 26.ed. São Paulo, Malheiros, 2009

BAPTISTA, Patrícia; KELLER, Clara Iglesias. Por que, quando e como regular as novas tecnologias? Os desafios trazidos pelas inovações disruptivas. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, n. 3, p. 123-163, set./dez. 2016

BARBIERI, Carlos. Governança de Dados: práticas, conceitos e novos caminhos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2020

BARBOSA. Heloísa Helena. Perspectivas do direito civil brasileiro para o próximo século. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, n.6-7, 1998-1999

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O Princípio de subsidiariedade: conceito e revolução. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v.200, n.1, p.21-54, abr/jun. 1995

BARROS, Antonio Teixeira; MONTEIRO, Adriana Resende; SANTOS, Thais Teixeira. Audiências públicas interativas na Câmara dos Deputados: além da função informacional. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, v.26, n.3, p.131-185, maio/ago. 2018,

BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. Inovação e traição: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia. (Prefácio de Leandro Karnal). Petrópolis: Vozes, 2017

BASTOS, Celso Seixas Ribeiro et al. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. (No Title), 1988.

BECHARA, Gabriela. Democracia e Novas Tecnologias. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022

BELTRÃO, Demétrius Amaral. Estado e Inovação Tecnológica. In: .SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022

BERCOVICI. Gilberto. As possibilidades de uma teoria de Estado. Revista História das Idéias. O Estado. Vol. 26. Coimbra. Instituto de História e Teoria das ideias/ U. de Coimbra. 2005 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

BERCOVICI, Gilberto. Desenvolvimento, estado e administração pública. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos Santos;

CARDOSO, José Eduardo Martins. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011.

BREGA. José Fernando Ferreira. Governo eletrônico e direito administrativo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista de Serviços Públicos, v.47, n.1, p.07-40, 1996

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, pp.1-31, jan/mar. 2005

BITTAR, Eduardo. C. B. O direito na pós-modernidade. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2014

BITTENCOURT NETO, Eurico. Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no Século XXI. São Paulo: Almedina, 2017

BOFF, Leonardo. O Pescador Ambicioso e o Peixe Encantado, a busca pela Justa Medida. Petrópolis. RJ: Vozes, 2022

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: Malheiros, 2001

BROWDER, Rebekah K. Internet voting with initiatives and referendums: stumbling towards direct democracy. Seattle University Law Review, Seattle, v.29, n.2, p.485-514, 2005

CALABRESI, Guido. Some thoughts on risk distribution and the law of torts. The Yale Law Journal, New Haven, v.70. n.4, p.499-553, mar 1961

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2009

CASTANHEIRA NEVES, Antonio. Metodologia Jurídica: problemas fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2013.

CASTRO JÙNIOR, Torquato. Metáforas de letras em culturas jurídicas de escrita: como se é fiel à vontade da lei?. In: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco; ADEODATO, João Maurício (Orgs.). Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2009

CAULON, Fabiano Koff. Direito e modelos de negócio inovadores. In: SIMIONI, Rafael Lazzarotto. Constitucionalismo, democracia e inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. 2022

CHAUVET, Rodrigo da Fonseca. Fomento Público Econômico à Inovação Tecnológica. In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca; DA SILVA, Priscilla Menezes (Coord.) Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019

CLARKE, Roger A. Information technology and dataveillance. Communications of the ACM, Nova York, v.31,n.5,p.498-215, maio,1988; WESTIN, Alan F. Information technology in a democracy. Cambridge: Harvard University Press, 1971

COASE, Ronald H. The problem of social cost. The journal of Law & economics, Chicago, v.III, n.1, p.1-44, out. 1960

COMPARATO, Fábio Konder. A afirmação histórica dos direitos humanos. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2010

COMPARATO. Fábio Konder, A organização constitucional da função planejadora. In: CAMARGO. Ricardo Antônio Lucas. Desenvolvimento econômico e intervenção do Estado na ordem constitucional – estudos jurídicos em homenagem ao professor Washington Peluso Albino de Souza, Porto Alegre, Sérgio Antonio Fabris Editor. 1995

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. Law & Economics. 6.ed, Boston: Addison-Wesley, 2011

COURA, Alexandre de Castro; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. As tensões existentes entre constitucionalismo e democracia e suas repercussões na concretização de direitos fundamentais: estudo de caso à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 669-DF, 2021

CRIADO, J. I.; GIL-GARCIA, J. R. Creating public value trough smart Technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. International Journal of Public Sector Management, v.32, n.5, p.438-450, 2019

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. Sequência (Florianópolis), v. 43, p. e86609, 2023

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. Sequencia, Florianópolis, n.84, p.209-242, 2020

CUNHA, Bruno Queiroz. Governança regulatória 2.0: explorando barreiras cognitivas e epistêmicas à inovação nas agências reguladoras brasileiras. 2023

DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio; RAMOS MACHADO, Raquel Cavalcanti; PEREIRA DE SOUSA, Thanderson. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 12, n. 2, 2022

DAWES, S. S.; CRESSWELL, A. M.; PARDO, T. A. “From Need to Know” to “Need to Share”: tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. Public Administration Review, v.69, n.3, p.392-402. 2009

DE MOURA FALEIROS JÚNIOR, J. L. (2022). Inovação, desenvolvimento e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021): perspectivas quanto às estruturas de governo como plataforma. Inova Jur, 1(1). Recuperado de https://revista.uemg.br/index.php/inovajur/article/view/6614 Acesso: 25 de Set. 2023

DE OLIVEIRA. Fabiano Melo. Manual de Direito Ambiental. Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método. 2014

DE OLIVEIRA, Leandro Corrêa; SANCHO, Filipe Augusto Caetano. A crise da modernidade e os reflexos no direito contemporâneo. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, v. 87, n. 2.

DE OLIVEIRA, Leandro Corrêa; Inovação e Políticas Públicas. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022

DERZI, Misabel de Abreu Machado; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. A análise econômica de Posner e a ideia de Estado de Direito em Luhmann: breves considerações críticas. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, número especial em memória do Prof Washington Peluso Albino de Souza, p.327-352

DIAS, Paulo Cezar; DE OLIVEIRA, Heitor Moreira. Novas perspectivas da administração pública em tempos de governo digital. Revista do TCU, v. 1, n. 151, p. 94-120, 2023

DIAS, R. C., & GOMES, M. A. S. (2022). Do Governo Eletrónico à Governança Digital:: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. Public Sciences & Policies, 7(1), 93–117. https://doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2021.VVIIN1/pp.93-117

DIONISIO, Pseudo-Areopagita, Os nomes divinos / Areopagita Pseudo-Dionísio; introdução, tradução e notas de Bento Silva Santos – São Paulo: Attar, 2004; ISBN 85-85115-20-3

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2006

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RIBEIRO, Carlos Vínicius Alves (Coord.). Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.191, n.1, p.26-39, jan/mar. 1993

DURAND, Cédric. Tecnofeudalismo: Crítica de la economia digital. 1ª ed. Adrogué: La Cebra / Donostia: Kaxilda, 2021

DYE, T. R. Understanding Public Policy, 12ª ed. New Jersey: Pearson Prentice, 2008. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de

empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023

DUPAS, Gilberto. Economia Global e Exclusão Social. 2ª. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999

DU PASQUIER, Claude. Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit. 1948. In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017

ECKHART. Mestre, Ca. 1260-1327?. Conselhos espirituais / Mestre Eckhart; trad: Fidélis Vering e Leonardo Boff – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. P.21 5ª.reimpressão. 2022 p.21

EPPLER, Martin J. Information quality in eletronic government: toward the systematic management of high-quality information in eletronic government-to-citizen relationships. In: MAYER-SCHONBERGER, Viktor; LAZER, David 9Eds.). Governance and Information technology: from eletronic government to information government. Cambridge: The MIT Press, 2007,

ESPINOZA. B. Breve Tratado de Deus, do Homem e do seu Bem Estar. Trad. Emanuel Angelo da Rocha Fragoso. 2.ed. Belo Horizonte. Autêntica. 2022

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. A Administração Pública Consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto, v.4, n.2, p.69-90, jul/dez. 2017

FARINHO, Domingos Soares. Programas de integridade e governança das empresas estatais: uma visão portuguesa no contexto da União Européia. In: CUEVA, Ricardo Villas Bôas; FRAZÃO, Ana (Coords.). Compliance: perspectivas e desafios dos programas de conformidade. Belo Horizonte: Fórum, 2018

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; Curso de direito constitucional, 28.ed. São Paulo: Saraiva 2002

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.220, n.2, p.165-177, abr/jun, 2000

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza, v.35, n.1, pp. 195-217, jan/jun. 2015

[1] FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.276, p.25-46, set/dez. 2017

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 4.ed. Belo Horizonte: Fórum. 2019

[1] FREITAS, Juarez; FREITAS, Thomas Bellini. Direito e Inteligência Artificial. Belo Horizonte. Fórum, 2020

FUJITA, M. S. L., & Tartarotti, R. C. D. (2020). Análise de palavras-chave da produção científica de pesquisadores: o autor como indexador. Informação & Informação, 25(3), 332–374. https://doi.org/10.5433/1981-8920.2020v25n3p332

FURTADO, Celso. Teoria e Política do desenvolvimento econômico, cit, 10.ed. p.18 In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

GIACOMUZZI. José Guilherme. A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração Pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002

GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. A inclusão digital e os incentivos à inovação: O governo digital na busca pelo desenvolvimento socioeconômico. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, v. 17, n. 2, p. e69673-e69673, 2022

GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. Serviços públicos digitais de seguridade social na pandemia de COVID-19: eficiência e inclusão. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, Santa

Fe, vol. 7, n. 2, jul./dez.,2020. DOI: https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i2.9549Disponível em: https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9549 Acesso em: 18 Set. 2022.

GRAU, Eros Roberto. Arbitragem e contrato administrativo. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.21, p.141-148, mar.2002

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica), 10.ed, São Paulo, Malheiros Editores, 2005

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988, in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK Peter (org.) Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006,

GRONLUND, Ake; HORAN, Thomas A.. Introducing e-gov: history, definitions and issues. Communications of the Association for Information Systems, Nova York, v.15, n.39, p.713-729, jan.2004

GROLUND, Ake. Eletronic government: efficiency, servisse quality and democracy. In GROLUND, ake (Ed.) Eletronic Government: design, applications and management. Hershey: Idea Publishing, 2002

HARE. R. M. Freedom and Reason, Oxford, 1963 (dt.: Freiheit und Vernunft, Dusseldorf. 1973)

HARE. R. M. Freedom and Reason, Oxford, 1963 (dt.: Freiheit und Vernunft, Dusseldorf. 1973) p.21 In: ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017

HART, Herbert. LA O conceito de direito. Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007

HEEKS. Richard, BHATNAGAR, Subhash. Understanding sucess and failure in information age reform. In: HEEKS, Richard. (Ed.) Reinventing government in the

information age: international practice in IT-enabled public sector reform. Londres. Routledge, 1999

HELLER. Hermann. Staatslehre, 6.ed., Tubingen, J.C.B.Mohr (Paul Siebeck). 1983, p.12-13, 52-62, 76 In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

HENMAN, Paul. Governing electronically: e-government and the reconfiguration of Public Administration, policy and power. Londres/Nova York: Palgrave Macmillan, 2010

HIRSCHMAN. Albert, O. La estratégia del desarollo económico, México, Fondo de Cultura Económica, 1973

HOGWOOD, Brian W. Autonomia burocrática y responsabilidade. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Madri, v.15, p.19-37, maio/ago 1999

HOMMERDING, Adalberto Narciso; MOTTA, Francisco José Borges. Racionalidade jurídica e Estado Democrático de Direito: reflexões sobre a decisão jurídica a partir de Max Webber. Revista Eletrõnica Direito & Política, Itajaí, v.13, n.1, p.-244-275, jan/jun. 2018

HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos: uma história. Trad: Rosaura Eichenberg. São Paulo: Cia das Letras, 2009

Hunter, P. The National system of scientific measurement. Science, v.210, p.869-74 (1980)

HUSSERL. Edmund. A ideia da Fenomenologia: cinco lições. Trad: Marloren Lopes Miranda – Petrópolis: Editora Vozes, 2020 – (Coleção Textos Filosóficos

IANNI, Otávio, Estado e planejamento econômico no Brasil, 5.ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991,

IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei 14.129/2021 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. In: MOTTA, Fabricio; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.)

Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022

JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 1983. P.175 In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

JELLINEK, G. Teoria Geral del Estado (trad. esp.). Editorial Albatros, Buenos Aires, p. 295, 1981. In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017

JENSEN, Michael; MECKLING, William H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. Journal of Financial Economics, Nova York, v.3, n.4, p.305-360, out 1976

JØRGENSEN, J.; MINTZBERG, H. Emergent strategy for public policy. Canadian Public Administration, v. 30, n. 2, pp.214–229, 1987 In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023

JÚNIOR, José Luiz de Moura Faleiros. Administração Pública digital: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Editora Foco, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Dir. Administrativo. 9.ed. ver. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2013

KAHNEMAN, D; SIBONY, D; SUSTEIN, C. Noise: a flaw in human judgment. First Edition, New York: Little, Brown Spark, 2021; e DAWES, S. S.; CRESSWELL, A. M.; PARDO, T. A. “From Need to Know” to “Need to Share”: tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks. Public Administration Review, v.69, n.3, p.392-402. 2009

KATZ, Jon. The digital Citizen. Wired, 12 jan. 1997. Disponível em: https://bit.ly/2Qvx04R; Acesso em 14 de Jun de 2023

KELSEN, Hans. Teoria geral do direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes. 2000 In: MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017.

KEYNES. John Maynard. Teoria Geral do Emprego, do juro e da moeda, São Paulo, Atlas, 1988, Capítulo 24. P.287-291

KRENAK, Ailton. Futuro Ancestral / Ailton Krenak. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras. 2022. ISBN 978-65-5921-154-8

KUMTA, G.; NORTH, K. Knowledge Management. Value Creation Through Organizational Learning. Springer International Publishing Switzerland, 2014

LARENZ. Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 3. Ed. Berlim/Heidelberg/Nova York, 1975

– LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. Trad: José Lamego. Fundação Kalouste Gulbenkian. Lisboa. 3ª ed. 1997

LATOUR. Bruno. Ciência em Ação: Como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. 2ª Edição. Trad. Irene C. Benedetti.. São Paulo. Editora Unesp. 2012.

LATOUR, Bruno. Políticas da Natureza: como fazer ciência na democracia. Trad: Carlos Aurélio Mota de Souza. Bauru., SP. EDUSC. 2004

LEIBHOLZ, Gerhard, 1966: Das Wesen der Reprásentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl., Berlin. In: ALEXY, Robert. Ponderação, jurisdição constitucional e representação. ALEXY, Robert. Constitucionalismo discursivo. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

LÉVY. Pierre, 1956 – Cibercultura. Pierre Lévy, trad. Carlos Irineu da Costa. São Paulo; Editora 34, 2010 (3ª Edição)

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de direito administrativo. Revista por Paulo Alberto Pasqualini. 7.ed. São Paulo: Malheiros, 2007

LIMA, Vínicius de Melo; GULARTE, Caroline de Melo Lima. Compliance e prevenção ao crime de lavagem de dinheiro. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v.82, n.1, jan/abr.2017

LIST, Friedrich. Systeme national d'economie politique, ed. De Henri Richelot, Paris, Capelle, 1857

LORENZETTI, Ricardo Luis. Teoria da decisão judicial: fundamentos de direito. Trad: Bruno Miragem; notas Claudia Lima Marques. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010

MACHADO, Marcelo Couto. Princípio da publicidade e transparência na Administração Pública. Amicus Curiae, Criciúma, v.8, n.8, p.1-13

MACHLUP, Fritz. Theories of the firm: marginalist, behavioral, managerial. American Economic Review, Pittsburgh, v.57, n.1, p1-33, mar.1967

MAIA, G. Governo Digital e sua Transformação Global. Cidades Inteligentes, Humanas e Sustentáveis. 2021. Disponível em: https://portal.connectedsmartcities.com.br/2021/04/16/governo-digital-e-sua-transformacao-global/ Acesso: 27 de Set. 2023.

MARQUES, Sílvio Antonio. Improbidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Véras. A nova LINDB e o consequencialismo jurídico como mínimo essencial. Consultor Jurídico, 18 de maio de 2018

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (Org.). Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012

MARTINS, Guilherme Magalhães. Contratos eletrônicos de consumo. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2016

MARTINS, Eliezer Pereira. Segurança jurídica e certeza do direito em matéria disciplinar – aspectos atuais. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.230, n.4, p.141-152, out/dez. 2002

MASCARO, Alysson Leandro. Filosofia do direito. São Paulo: Atlas, 2010

MASSO, Fabiano Del, Princípios Gerais da Atividade Econômica. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. Saraiva Educação SA, 2017

MEDAUAR. Odete. O direito administrativo em evolução, 3.ED. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013

MEIRELLES, Hely Lopes. Proteção ambiental e ação civil pública. Revista de Direito Administrativo, v. 165, p. 1-10, 1986

MELO, Marcus André. Estado, Governo e políticas públicas, In: MICELI, Sérgio (Org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995), v.3, e Ciência Política, 2.ed., São Paulo/Brasília, Sumaré/ANPOCS/CAPES 2011. P.69 e 81-82. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

MELO, Tiago; MEDEIROS, Richerland. Estudo exploratório sobre aplicação de técnica de análise semântica latente, para vinculação de processos judiciais a temas de repercussão geral e incidente de resolução de demanda repetitiva. Revista de Direito e as Novas Tecnologias , v. 1/2018, out.-dez.2018

MENDES, Guilherme Adolfo dos Santos. Princípio da eficiência *In:* MARRARA, Thiago (Org.) Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. São Paulo: Atlas, 2012

MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023

MESSA, Ana Flávia. Transparência, compliance e práticas anticorrupção na Administração Pública, São Paulo: Almedina. 2019

MEZZAROBA, M; De Almeida, T; Ulbricht, V. (2016). Acessibilidade em portais de Governo Eletrônico do Poder Judiciário. InfoDesign - Rev. Bras. Des. da Informação, v. 13, n. 1, p. 93–106

MIKOSZ, Vinícius Machado et al. A relação universidade-empresa-governo no contexto do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação Brasileiro: um estudo de caso dos mecanismos de cooperação e seus intervenientes em uma universidade pública. 2017. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná

MOHNEN, Pierre; HALL, Bronwyn H. Innovation and productivity: na update. Eurasian Business Review, v.3, n.1, 2013

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2009

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa: do conceito à efetivação. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.190, n.4, p.1-44, out/dez. 1992

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno. Belo Horizonte: Fórum, 2008

MOTTA, Fabrício. O princípio constitucional da publicidade administrativa. *In:* MARRARA, Thiago (org.) Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, raziabilidade, interesse público. São Paulo. Atlas, 2012

Mulgan, G.; Albury, D. Innovation in the public sector. London: National Endowment for Science, Technology and the Arts -Nesta, 2017

MULGAN, Geoff et al. Innovation in the public sector. Strategy Unit, Cabinet Office, v.1, n.1, p.40, 2003

MULGAN, G. The radical's dilemma: an overview of the practice and prospects of Social and Public Labs. UK: Nesta, 2014

MURARO, Leopoldo Gomes et al. Os Desafios da estratégia nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação–ENCTI 2016/2022: Federalismo e Política Pública de CT&I no Brasil. Revista de Empreendedorismo, Negócios e Inovação, v. 6, n. 1, p. 04-30, 2021

MYRDALL. Gunnar, Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas, Rio de Janeiro, ISEB, (MEC), 1960, p.39-48 In: In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

NEWBOLD, Stephanie P. Is transparency essential for public confidence in government? Public Administration Review, Nova Jersey, v.71, n.S1, p.547-552, dez. 2011

NIGHTINGALE, P.; COAD, A. Muppets and gazelles: political and methodological biases in entrepreneurship research. Industrial and Corporate Change, v. 23, n. 1, pp.113–143, 2014. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: "destruição criadora" ou "inovação destruidora" do direito administrativo? Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017 p.65 In: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. Sequência (Florianópolis), v. 43, p. e86609, 2023

NUNES, Dierle. VIRADA TECNOLÓGICA NO DIREITO PROCESSUAL: FUSÃO DECONHECIMENTOS PARA GERAÇÃO DE UMA NOVA JUSTIÇA CENTRADA NO

SER HUMANO. Revista de Processo | vol. 344/2023 | p. 403 - 429 | Out / 2023DTR\2023\9689

OECD (2019), Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264311992-en.

OECD; EUROSTAT. Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. 4th Edition. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris: OECD; Luxembourg: Eurostat, 2018

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. As audiências públicas e o processo administrativo brasileiro. Revista de Informação Legislativa, Revista de Informação Legislativa, Brasília, v.34, n.135, p.271-281, jul/set. 1997

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. A Caminho da Era Digital no Brasil. 2020

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation OECD – Public |Governance Committee, 2009, Disponível em: http://www.oecd.org. Acesso em: 20 de março de 2023

OSBORNE, Stephen P. ; BROWN, Louise (Ed.). Handbook of Innovation in public services. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. 2013

[1] OSTROM, Elinor. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005

OTERO, Paulo. Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2011

PALMA. Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) _ Faculadde de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010

PARACELSO, Bucher und Schriften (org. Johannes Huser, Basilea, Waldkirch, 6 v., reimpressão anastásica, Hildeshim/Nova York, Olms, 1859) v. III.

PARSONS, Talcott. Evolutionary universals in Society. American Sociological Review, Chicago, v.29, n.3, p.339-357, jun, 1964.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa comentada. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2009

PÉLISSE, Jérome. Les usages syndicaux du droit et de la justice. In: COMMAILLE, Jacques; KALUSZYNSKI, Martine (Eds.). La fonction politique de la justice. Paris> La découverte, 2007

PEREIRA, Affonso Insuela. O Direito Econômico na Ordem Jurídica. 2ª Ed. São Paulo: José Bushatsky Editor, 1980

PERROUX. François. L'economie du XX siécle, 4.ed, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble. 4.ed. p.177-189. In: PERROUX. François. QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas 2011

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. Governing complex societies: trajectories and scenarios. Nova York: Palgrave Macmillan. 2005

PÓVOA, L. M. C. Tendências das políticas de inovação da OCDE. Economia & Tecnologia, v. 7, n. 4, pp.127–134, 2011. In: MENEZES, Daniel Francisco Nagao; BELTRÃO, Demétrius Amaral. Política de empreendedorismo e inovação no Brasil: pontos fortes e fracos. Ratio Juris. Revista Eletrônica da Graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 6, n. 1, p. 1-31, 2023.

PRATS I CATALÁ, Joan. Derecho y management em las Administraciones Públicas. Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía. Vitória-Gasteiz, n.26, p.130-143, 1993

PREBISCH, Raul. El sistema económico y su transformación. In: Adolfo Gurrieri (Org), La obra de Prebisch em CEPAL, cit, 2ª 8ª. Ed. P.177-180 e 184; In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

PUTTICK, R.; BAECK, P.; COLLIGAN, P. I-teams: the teams and funds making innovation happen in governments Around the world. UK: Bloomberg. 2014

QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Walquíria Batista dos Santos. Direito administrativo econômico. São Paulo: Atlas, 2011

QUIRINO, Carina de Castro; DA CUNHA, Marcella Brandão Flores. Laboratórios de Inovação e a Promoção de um Governo Digital. In: MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022

RAMOS. Edith Maria Barbosa. DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

RAWLS, John. Political Liberalism. New York. Columbia University Press. 1993

RAWLS, John. 1993 Political Liberalism. New York. In: ALEXY, Robert. Ponderação, jurisdição constitucional e representação. ALEXY, Robert. Constitucionalismo discursivo. Tradução de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011

REGENSTEINER, Roberto. Gerenciamento do conhecimento: origem, contexto histórico e gestão. Augusto Guzzo Revista Acadêmica, n.12, p.141-153, 2013

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DE PAULA MACHADO, José Alberto Oliveira. Assistência Jurídica Gratuita: Notas Comparativas entre a França e o Brasil. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, v. 34, n. 2, 2018

RECASÉNS SICHES, Luis. Filosofia del derecho. México. Porruá, 2008.

ROBERTS, A. The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government. [S.l.]: Oxford University Press, 2010. e BOZEMAN, B. Public Values and Public Interest: counterbalancing economic individualism. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2007

RODRÍGUEZ-ARAÑA, Jaime. Nuevas Tecnologías y Buena Administración Pública (especial referência a la ley brasileña 14.129 de 29 de marzo de 2021 del Gobierno

abierto). P.13-40. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei n° 14.129 de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. 242p. ISBN 978-65-5518-287

ROETZER, Florian. In: LEVY, Pierre. Cibercultura. Trad: Carlos Irineu da Costa. São Paulo. Ed. 34, 2010 (3ª edição)

ROLIM, Francisco Petrônio de Oliveira; JATOBÁ, Augusto César Maurício de Oliveira; BARACHO, Hertha Urquiza. Sustentabilidade à luz da Constituição de 1988: uma análise contemporânea. Revista CEJ, v. 18, n. 64, 2014

SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de; RODOR, Fernanda Medeiros e Ribeiro. Direito Público das Startups: uma nova governança público-privada nas parcerias administrativas entre Estado e as entidades de tecnologia e inovação. 2.ed. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Empíricos-Jurídicos. 2020

SADDY, André; SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. O laboratório de inovação como instrumento de estímulo público às parcerias contratuais entre o Estado e as Startups. In: : MOTTA, Fabrício; Valle; Vanice Regina Lírio do (coords.). Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei n° 14.129 de março de 2021. Belo Horizonte. Fórum, 2022

SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação no Setor público: mapeamento e diagnóstico das experiências nacionais. Brasília. ENAP, 2020

SALLES, Carlos Alberto de. Arbitragem em contratos administrativos. Rio de jnaeiro: Forense, 2011

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

SARTRE. Jean Paul. O ser e o nada – Ensaio de ontologia fenomenológica. Trad. Paulo Perdigão. 24.ed. Petrópolis. RJ: Vozes: 2015

SBRAGIA, Roberto et al. Inovação: como vencer esse desafio empresarial. São Paulo: Clio Editora, 2006

SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo Jurídico, racionalidade decisória e malandragem. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.248, p.130-158, 2008

SCHUMPETER. Joseph Alois. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico, Coleção Os Economistas. .3.ed. São Paulo. Nova Cultural, 1988

SCHWAB, Klaus. A Quarta Revolução Industrial. (trad:Daniel Moreira Miranda). São Paulo: Edipro, 2016

SCHOLEM, Gershom Gehard. A Cabala e seu Simbolismo. 4ª reimp da 2ª ed; Trad. Hans Borger e J Guinsburg – São Paulo; Perspectiva. 2015

SILVA FILHO, Edson Vieira. Democracia e Inovação. In: SIMIONI, Rafael Lazarotto. Constitucionalismo, Democracia e Inovação: diálogos sobre o devir no direito contemporâneo. Dialética. Pouso Alegre. 2022

SIMIONI, R. L. Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico. Curitiba: Juruá, 2014

SJOBERG, Fredrik M.; MELLON, Jonathan; PEIXOTO, Tiago. The effect of bureaucratic responsiveness on Citizen participation. Public Administration Review, Nova Jersey, v.77, n.3, p.340-351, maio/jun. 2017

SLOTERDIJK, Peter. Esferas I: Bolhas / Peter Sloterdijk: trad: José Oscar de Almeida Marques. – São Paulo: Estação Liberdade, 2016

SOARES, Fabiana de Menezes. Direito administrativo de participação (cidadania, direito, Estado e Município). Belo Horizonte: Del Rey, 1997

SOUSA, Horácio Augusto Mendes de. Estado Constitucional transformado pela governança por standards e indicadores: estudo de caso no direito brasileiro à luz da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF n° 669-DF. In: MORAIS, José Luiz Bolzan de (Org.) Conexoes Estado, Direito e Tecnologia. Vitória: FDV publicações, 2020

SPINOZA, Benedictus de, Ética, trad. Tomaz Tadeu – 3ª ed, 4. Reimp – Belo Horizonte: Autêntica. 2021

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo ordenador. São Paulo: Malheiros, 2003

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

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Uma nova lei para aumentar a qualidade jurídica as decisões públicas e de seu controle, In: SUNDFELD, Carlos Ari, (Org.). Contratações públicas e seus controle. São Paulo, Malheiros, 2013

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. O cabimento da arbitragem nos contratos administrativos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.248, n.3, p.117-126, maio/ago 2008

SUNDFELD, Carlos Ari. Um direito mais que administrativo. In: MARRARA, Thiago. Direito Administrativo: transformações e tendências. São Paulo: Almedina, 2014

STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. Livraria Saraiva, 4ª Edição, 2011

TAVARES, A. P. S.; FORNAZIN, M.; JOIA, L. A. The Good, The bad, and the Ugly: digital Transformation and the Covid-19 Pandemic. AMCIS 2021 Proceedings, v.5, 2021

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. Novos Estudos Jurídicos, v. 26, n. 3, p. 788-813, 2021

THORSTENSEN, Vera Helena; ZUCHIERI, Amanda Mitsue. Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. 2020

TIRONI, Luis Fernando. Infraestrutura da qualidade, normas técnicas e normalização. 2016. Disponível em:

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7324/1/Radar47_infraestrutura.pdf
Acesso: 19 de Set. de 2023

TONETTO, Leandro Miletto; KALIL, Lisiane Lindenmeyer; MELO, Wilson Vieira; SCHNEIDER, Daniela Di Giorgio; STEIN, Lilian Milnitsky, O papel das heurísticas no julgamento e na tomada de decisão sob incerteza. Estudos de Psicologia, Campinas, v.23, n.2, p.181-189, abr/jun 2006.

TEUBNER, Gunther. Constittional fragments: societal constitucionalism and globalization. Trad: Gareth Norbury. Oxford. Oxford University Press, 2012

TRENNEPOHL. Terence Dornelles. Direito ambiental: incluindo lições de direito urbanístico : (lei nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade). 2ª Ed. 2007. Salvador. Juspodvim.

UNICEF. Innovation labs: a do-it-yourself guide. Kosovo: Unicef, 2012

UNITED NATIONS. General Assembly. Declaration on the Right to Development. [General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986]. Geneva: United Nations, 1986

VAN AELST, Peter; WALGRAVE, Stefaan. New media, new movements? The role of the Internet in shaping the “anti-globalization” movement. *In:* VAN DE DONK, Wim; LOADER, Brian D.; NIXON, Paul G.; RUCHT, Dieter (Eds). Cyberprotest: new media, citizens and social movements. Londres. RoutLedge, 2004

VAN DEN HEUVEL, J. H. J., & HUBERTS, L. W. J. C. Integriteitsbeleid van gemeenten. Utrecht: Lemma. 2003

VALIM, Rafael. O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2010

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo digital: e a busca por inovação na administração Pública 14.129 de março de 2021: Belo Horizonte : Fórum. 2002

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital: Mapeando Possíveis Bloqueios Institucionais à sua Implementação. In: VALLE, Vanice Regina

Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital e a Busca Por Inovação na Administração Pública: A Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Ed. Fórum. Belo Horizonte. 2022

VALLNER, Unno. Data Exchange Infrastructure: e-Estonia. E-Governance in Practice. The 3rd Updated Edition. Taillinn: e-Governance Academy. 2019

VIEZZER. Moema. Abya Yala, genocídio, resistência e sobrevivência dos povos originários das Américas / Moema Viezzer, Marcelo Grondin – 1.ed.- Rio de Janeiro: Bambual Editora.

VOIGT, Paul; VON DEM BUSSCHE, Axel. The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a pratical guide: Basileia: Springer, 2017

WEIL. Prosper. El Derecho Administrativo. Trad: Luis M. Marcano Salazar e equipe. Ed. Olejnik. Santiago. Chile. 2020

WINKEL, Olaf. Eletronic Cryptography – chance or threat for modern democracy? Bulletin of Science, Technology & Society, Londres, Sage Publications, v.23, n.3, p.185-191, jun.2003

WYNES. W. Anstey. Executive and Judicial Powers in Australia. Sydney. Law Book Co. 1955. In: ALVIM, Eduardo Arruda; LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio Luiz. Curso de Direito Constitucional. Tirant lo Blanch. Florianópolis. 2018

ZACHER, Lech W. E-government in the information Society. *In:* anttiroiko, Ari-Veikko (Ed.). Eletronic Government: concepts, methodologies, tools and applications. Hershey/Nova York: Information Science Reference, 2008

ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos y justitcia. Trad: Marina gascón. Madri. Trotta. 1995

ZANCANER, Weida. Razoabilidade e Moralidade na Constituição de 1988. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, v.2,p.205-210, 1993

ZIZEK, Slavoj. A visão em paralaxe. Trad: Maria Beatriz de Medina – São Paulo: Boitempo, 2008