

# Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação\*

## *Digital government and administrative law: between bureaucracy, trust and innovation*

*Lucas Borges de Carvalho\*\**

### RESUMO

Apesar da ampla disseminação do acesso à internet e do uso de novas tecnologias nos últimos anos, os serviços públicos permanecem, em regra, baseados em procedimentos desconectados, lentos e ineficientes. Considerando este contexto, o artigo analisa as políticas de governo digital no Brasil a partir de uma revisão bibliográfica sobre o tema e de discussão da legislação aplicável, de dados concretos e de casos paradigmáticos recentes. Argumenta-se que essas iniciativas, ao se basearem nos princípios da transparência, da inovação e da confiança, podem contribuir, de forma decisiva, para a transformação das práticas da administração pública, com a consequente redução da burocracia, do formalismo e da cultura da desconfiança. Propõe-se, nesse sentido, um direito administrativo para o

---

\* Artigo recebido em 29 de outubro de 2019 e aprovado em 2 de abril de 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959>.

\*\* Centro Universitário de Brasília, Brasília, DF, Brasil. E-mail: [lucasbcarvalho@gmail.com](mailto:lucasbcarvalho@gmail.com)  
Doutor em direito pela Universidade de Brasília. Procurador federal da Advocacia-Geral da União.

governo digital, fundado em uma abordagem pragmática do direito e no pressuposto da confiança.

#### PALAVRAS-CHAVE

Governo digital — direito administrativo — burocracia — inovação — confiança

#### ABSTRACT

Despite the widespread dissemination of internet and new technologies usage in recent years, public services generally remain built around slow, disconnected and inefficient procedures. In this context, the article analyzes digital government policies in Brazil taking into account a bibliographic review and the discussion of applicable legislation, concrete data and recent paradigmatic cases. It is argued that these initiatives, based on the principles of transparency, innovation and trust, may contribute decisively to shift public administration practices, consequently reducing bureaucracy, formalism and the culture of distrust. In this sense, an administrative law for digital government is proposed, on the grounds of a pragmatic approach to law and the assumption of trust.

#### KEYWORDS

Digital government — administrative law — bureaucracy — innovation — trust

## 1. Introdução

Para o senso comum, o termo burocracia possui uma conotação essencialmente pejorativa. Nesse sentido específico, e de forma mais elaborada, pode-se afirmar que são burocráticas aquelas relações que se estabelecem entre particulares e a administração pública ou entre entidades e órgãos públicos, cujo atendimento, resolução ou entrega se baseiam em procedimentos lentos, opacos e arbitrários.

Assim, a urgência de um pequeno empresário para registrar uma sociedade limitada, obter um alvará ou esclarecer uma dúvida tributária muitas vezes se converte em uma verdadeira *via crucis* por diversos órgãos públicos. Daí, em termos práticos, surgem as conhecidas e infundáveis exigências de regularização e apresentação de certidões e documentos, a completa ausência de informação ou a existência de informações desencontradas.

A essas exigências acrescenta-se a demora para a apreciação e a deliberação administrativas, não raro permeadas pela falta de motivação jurídica razoável, coerente e compreensível para o cidadão comum.

Sustentando e alimentando as práticas burocráticas está o que se pode denominar de cultura da desconfiança. Vale dizer, a presunção, muitas vezes implícita em decisões e exigências administrativas, de que, em regra, se não atentamente fiscalizados, os cidadãos irão agir de forma estratégica, sempre com o objetivo de obter vantagens e benefícios pessoais, ainda que ao custo de violar preceitos éticos e jurídicos.

O mesmo tipo de presunção é dirigido aos gestores públicos, seja por parte dos próprios cidadãos ou dos órgãos de controle. Por isso, há um círculo vicioso da desconfiança: os governos desconfiam dos cidadãos, os quais, por sua vez, desconfiam das ações adotadas pelos agentes públicos. Já os órgãos de controle suspeitam de ambos, muitas vezes presumindo, em suas análises e decisões, que alguma irregularidade permeia as relações jurídicas que se estabelecem entre instituições públicas ou entre estas e os cidadãos.

O resultado desse conhecido cenário — aqui descrito, vale a ressalva, de forma um tanto simplória e esquemática — é, de um lado, a ampliação de relações e exigências burocráticas e, de outro, o surgimento de obstáculos jurídicos e culturais para a inovação no serviço público. Esses obstáculos se revelam, especialmente, na insegurança jurídica quanto à legalidade de ações públicas e no correlato temor, muito comum entre gestores e agentes públicos, de vir a ser responsabilizado no futuro por decisões proferidas no presente. O fato é que, na prática, as relações burocráticas e a disseminação da cultura da desconfiança geram incentivos para a apatia, o conservadorismo e a manutenção do *status quo* na administração pública brasileira.

Tal situação se demonstra ainda mais problemática ao se considerar a crescente demanda social pela digitalização dos serviços públicos. Com efeito, cada vez mais conectados e acostumados à velocidade de resposta típica dos serviços ofertados por *startups* e gigantes da tecnologia, à disposição com um simples toque na tela de seu smartphone, os cidadãos direcionam, cada vez mais, expectativas similares para a administração pública.

No entanto, a frustração tem sido a regra, pois muitos serviços públicos permanecem baseados em relações burocráticas e em procedimentos analógicos. Neste sentido, são serviços desconectados, lentos e ineficientes. Por conseguinte, associados a altos custos e a uma baixa qualidade, pouco aproveitam as possibilidades abertas pelas novas tecnologias digitais.

É nesse contexto que se inserem e se demonstram relevantes as diversas iniciativas de governo digital em implantação no país, cuja análise constitui o objetivo geral deste artigo. Parte-se da hipótese de que, ao se basear nos princípios da transparência, da inovação e da confiança, essas iniciativas podem contribuir, de forma decisiva, para a transformação das práticas da administração pública, com a consequente redução da burocracia, do formalismo e da cultura da desconfiança.

Mais do que isso, o êxito das iniciativas de governo digital demanda uma mudança cultural na gestão pública. Em particular, demonstra-se essencial redefinir conceitos e recorrer a novas abordagens jurídicas, que se afastem do tradicional formalismo do direito administrativo, de modo a viabilizar e conferir segurança jurídica à inovação e à incorporação das tecnologias digitais no dia a dia da administração pública. É necessário, nesse sentido, um direito administrativo para o governo digital, fundado em uma abordagem pragmática do direito e no pressuposto da confiança, tal como será proposto neste trabalho.

Do ponto de vista metodológico, a abordagem sobre o tema se ampara em revisão bibliográfica e no levantamento e discussão da legislação aplicável, de dados concretos e de casos paradigmáticos recentes. Dessa maneira, propõe-se uma construção analítica capaz de sustentar uma avaliação qualitativa e crítica do processo real de implementação das principais normas e programas governamentais vigentes.

Na primeira parte do trabalho, será efetuada uma breve contextualização das transformações tecnológicas e de seus impactos sobre a vida social. Na segunda parte, serão descritos dois modelos gerais — isto é, o governo eletrônico e o governo digital — com base nos quais podem ser classificadas as políticas voltadas para a adoção e o uso de tecnologias no âmbito da administração pública. Na parte final, serão apresentados os princípios que devem orientar o direito administrativo na tarefa de conferir segurança jurídica a decisões e a projetos inovadores no setor público, sem se descuidar da adequada proteção aos direitos de usuários.

## 2. Sociedade digital, governo analógico

A intensidade das transformações de ordem social, econômica e cultural geradas pelo uso contínuo e disseminado das tecnologias da informação e da comunicação é uma marca do nosso tempo. Entre as últimas décadas

do século XX até os dias atuais, incorporamos, em todas as esferas sociais, novas tecnologias que vêm redefinindo o modo pelo qual interagimos uns com os outros, formamos a nossa identidade e nos manifestamos no ambiente público, bem como prestamos ou consumimos bens e serviços de todos os tipos, tais como eletrodomésticos, livros, notícias, músicas e filmes. Como bem descreve Manuel Castells:

Meu ponto de partida, e não estou sozinho nesta conjetura, é que no final do século XX vivemos um desses raros intervalos na história. Um intervalo cuja característica é a transformação de nossa 'cultura material' pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da informação. [...] A tecnologia da informação é para esta revolução o que as novas fontes de energia foram para as revoluções industriais sucessivas, do motor a vapor à eletricidade, aos combustíveis fósseis e até mesmo à energia nuclear [...].<sup>1</sup>

Ainda segundo o autor, a atual revolução é marcada por um ciclo contínuo de “realimentação cumulativa entre a inovação e seu uso”, o que faz com que, aliada à centralidade do conhecimento e da informação, a rapidez das transformações seja um dos diferenciais deste novo paradigma tecnológico.<sup>2</sup>

Para os fins deste artigo, destaco dois elementos que denotam os principais efeitos da revolução tecnológica sobre as relações sociais. O primeiro é a *conectividade*, isto é, em uma definição técnica e literal, a capacidade de um dispositivo tecnológico, tal como um computador, operar em rede. Do ponto de vista social, a definição é mais larga, na medida em que, por trás de dispositivos eletrônicos como os smartphones, estão pessoas cada vez mais conectadas entre si e operando em uma rede infinita de conexões.

Nesse contexto, perde sentido a distinção ou, ao menos, diluem-se as fronteiras entre o mundo online e o mundo offline, pois a conectividade se torna a regra, ou seja, um estado permanente e contínuo, no qual todos estão ou devem estar disponíveis para contatos e respostas imediatas.<sup>3</sup> É essa a

---

<sup>1</sup> CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I, p. 67-68.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>3</sup> LEONARDI, Marcel. Internet: elementos fundamentais. In: SILVA, R.; SANTOS, M. (Org.). *Responsabilidade civil na internet e nos demais meios de comunicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 91; PALFREY, John. Four phases of internet regulation. *Social Research*, v. 77, n. 3, p. 991, 2010.

expectativa social disseminada nas mais diversas relações sociais, incluindo atos simples do cotidiano, como uma troca de mensagens entre amigos e a relação usual entre consumidores e empresas.

Em suma, em uma sociedade digital, generaliza-se a expectativa social de que aqueles com os quais nos relacionamos — sejam eles pessoas próximas, empresas ou governos — estejam sempre disponíveis e prontos para atender às nossas demandas.

E não basta estar conectado, é necessário atender a uma segunda expectativa social: a *velocidade*. A aceleração do tempo é também percebida e disseminada em todas as esferas sociais, constituindo um efeito relevante das transformações proporcionadas pelas tecnologias da informação. Nesses termos, uma vez que as distâncias são reduzidas e obstáculos técnicos e burocráticos são, constantemente, superados ante a incorporação de novas tecnologias, tarefas até pouco tempo complexas se tornam mais simples e mais céleres. É o caso de transferências internacionais de recursos financeiros, que podem ser realizadas em questão de minutos, com custos também reduzidos, seja por meio de aplicativos especializados, seja por meio do uso de criptomoedas, algo, certamente, impensável há poucos anos.

Diante de tantas possibilidades abertas pelas novas tecnologias, difundiu-se uma contínua sensação de que tudo pode (e deve) ser resolvido de imediato. Por isso, se uma demanda social não é logo atendida, surge um estranhamento, uma percepção de que há algo de errado, proporcionada pelo descompasso entre a realidade concreta e a expectativa social de celeridade e urgência. Nesse sentido, a vida se torna instantânea e a velocidade se converte em uma necessidade social, uma espécie de vantagem competitiva, cujo acesso é distribuído, de forma desigual, entre os variados estratos sociais.<sup>4</sup>

Essa análise se torna mais concreta ao se considerarem os dados disponíveis a respeito da popularização das novas tecnologias nos últimos anos no Brasil. Sobre o tema, pesquisa do Pew Research Center demonstra que, em 2018, cerca de 60% dos adultos possuíam smartphones, o que coloca o país como líder entre os emergentes, embora ainda distante da média dos países desenvolvidos (76%). O crescimento do uso de smartphones é exponencial,

---

<sup>4</sup> “As pessoas que se movem e agem mais rápido, as que estão mais próximas da instantaneidade do movimento são agora as pessoas dominantes. (...) A dominação consiste na capacidade de escapar, de se ‘descompromissar’, de ‘estar em outro lugar’ e no direito de decidir a velocidade com que tudo isso é feito (...). A batalha contemporânea de dominação é travada entre forças equipadas, respectivamente, com as armas da aceleração e da demora.” BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 129.

bastando mencionar, a esse respeito, que, em 2013, o percentual era quatro vezes menor (15%). De outro lado, a taxa é mais elevada entre os mais jovens (18 a 34 anos), com cerca de 85% de penetração, o que demonstra que, para além de fatores como renda e nível de escolaridade, há um fator geracional importante na distribuição do acesso às tecnologias.<sup>5</sup>

Por sua vez, de acordo com dados do Comitê Gestor da Internet no Brasil, a proporção de domicílios com acesso à internet saltou de 43% (em 2013) para 61% (em 2017). Especificamente quanto ao uso da tecnologia pelos governos, a pesquisa aponta que 100% dos órgãos federais e estaduais pesquisados utilizaram computador nos últimos 12 meses, e 90% possuem website. Não obstante, a disseminação do uso da tecnologia no setor público não resulta em uma oferta significativa de serviços digitais para o cidadão, uma vez que o percentual de serviços ofertados de forma inteiramente online, ou seja, sem qualquer etapa presencial, é de apenas 27%. Já a oferta dos referidos serviços de forma parcialmente online, no que se inclui, por exemplo, a simples possibilidade de agendar o atendimento, alcança a taxa de 38%. Por fim, a disponibilização de recursos para dispositivos móveis — os mais utilizados como meio de conexão à internet — é ainda mais restrita: 69% dos órgãos federais e estaduais pesquisados informaram que não dispõem de aplicativos para a interação com o público.<sup>6</sup>

Tal situação se reflete e contribui para a permanência das práticas burocráticas no país. De acordo com pesquisa do Banco Mundial, que avalia a estrutura regulatória de 190 países, classificando-os de acordo com a maior ou menor facilidade para a realização de negócios, o Brasil ocupa a 109ª posição, pior colocado entre os integrantes dos Brics (além do Brasil, Rússia (31º), Índia (77º), China (46º) e África do Sul (82º)) e atrás de alguns países latino-americanos, como México (54º), Chile (56º) e Colômbia (65º). No *ranking* por itens avaliados, o Brasil possui destaque negativo nos quesitos “facilidade

---

<sup>5</sup> PEW RESEARCH CENTER. *Smartphone ownership is growing rapidly around the world, but not always equally*. fev. 2019. Disponível em: <[www.pewresearch.org/global/2019/02/05/smartphone-ownership-is-growing-rapidly-around-the-world-but-not-always-equally/](http://www.pewresearch.org/global/2019/02/05/smartphone-ownership-is-growing-rapidly-around-the-world-but-not-always-equally/)>. Acesso em: 1º jul. 2019.

<sup>6</sup> COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2017*. Disponível em: <<http://data.cetic.br/cetic/explore>>. Acesso em: 1º jul. 2019. Dados similares foram levantados por pesquisa recente sobre os serviços públicos federais. Cerca de 24% deles são inteiramente digitais e 44% possuem, ao menos, uma etapa do atendimento ao usuário efetuada por meio digital. Cf. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal*. Brasília: Enap, 2018, p. 64.

para abrir uma empresa” (140ª posição), “obtenção de alvarás de construção” (175ª posição) e “pagamento de impostos” (184ª posição).<sup>7</sup>

Com base nesses dados, é possível sustentar que a prestação de serviços públicos não acompanhou, no mesmo ritmo, as intensas transformações proporcionadas pela popularização das tecnologias da informação e da comunicação e, em particular, pela ampliação do acesso aos smartphones e à internet nos últimos anos. Por isso, permanece válido e atual o diagnóstico efetuado, na década de 1990, pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, sobre a ineficiência da administração pública brasileira: “na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.<sup>8</sup>

Somos, hoje, uma sociedade digital que convive, em larga medida, com um governo analógico. O que significa que há um nítido descompasso entre, de um lado, a prestação de serviços públicos baseados em procedimentos desconectados, ineficientes e lentos, com altos custos e baixa qualidade, e, de outro, as crescentes expectativas sociais por maior conectividade e velocidade, seja no atendimento às demandas dos cidadãos, seja na resolução de problemas individuais e coletivos e na entrega desses mesmos serviços.

Em suma, conforme destacado em estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o tema, a questão é que, “influenciados por sua experiência com os prestadores globais de serviços (p. ex. Amazon, Google, Uber, Facebook ou Airbnb), os cidadãos esperam que os serviços públicos possam proporcionar-lhes experiências semelhantes em termos de usabilidade, praticidade e simplicidade”.<sup>9</sup> Tal expectativa, no entanto, ainda está longe de ser adequadamente atendida.

---

<sup>7</sup> WORLD BANK. *Doing business 2019: training for reform*. Washington: 2019. Disponível em: <[https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)>. Acesso em: 1º jul. 2019.

<sup>8</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, p. 11, jan./abr. 1960.

<sup>9</sup> ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Revisão do governo digital no Brasil: rumo à transformação digital do setor público — principais conclusões*. 2018. p. 22. Disponível em: <[www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view](http://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view)>. Acesso em: 29 out. 2019.

### 3. Do governo eletrônico ao governo digital

Para fins da análise proposta neste trabalho, pode-se classificar as políticas voltadas para a adoção e o uso de tecnologias no âmbito da administração pública em dois modelos gerais: governo eletrônico e governo digital.

O primeiro modelo tem início com a aquisição de novos equipamentos e softwares a fim de aprimorar processos internos de trabalho. É o caso do uso do computador, de editores de texto e de impressoras, com a consequente substituição das antigas máquinas de escrever como principal instrumento de trabalho de servidores públicos. Também podem ser mencionados os sistemas eletrônicos de registro de dados, por meio dos quais é viabilizada a gestão mais eficiente de informações em setores relevantes, como no caso de arquivos, de recursos humanos e da contabilização de receitas e despesas públicas.

De outro lado, são estruturados os departamentos de tecnologia da informação, que passam a ser responsáveis por planejar, formular e aplicar as diretrizes, as normas e os processos de compras necessários para a implantação das políticas de governo eletrônico. Posteriormente, com a ampliação do acesso à internet, órgãos e entidades públicos passam a disponibilizar informações em sítios eletrônicos, permitindo algum tipo de contato e recebimento de demandas do público externo. Apesar das possibilidades de maior interação, proporcionadas pelas tecnologias da web, o foco das políticas de governo eletrônico, em geral, permanece o mesmo: aprimorar processos internos de trabalho, sem alterações significativas na cultura e na lógica burocráticas sobre as quais se estruturam as relações que se estabelecem entre a administração pública e os cidadãos.<sup>10</sup>

Embora a adoção de tecnologias no setor público brasileiro remonte à década de 1960, a expressão “governo eletrônico” se dissemina na esteira da popularização do comércio eletrônico no final da década de 1990.

---

<sup>10</sup> Para uma análise mais detalhada sobre as políticas de governo eletrônico no Brasil, ver DINIZ, Eduardo et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 23-48, jan./fev. 2009; BALBE, Ronald. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos do governo federal. *Revista de Serviço Público*, Brasília, n. 61, p. 189-209, abr./jun. 2010; BREGA, José Fernando. *Governo eletrônico e direito administrativo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015. p. 33-54; VARELLA, Marcelo et al. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 560-583, 2017.

A consagração institucional do termo viria somente no início dos anos 2000, quando o governo federal instituiu o Programa de Governo Eletrônico, com as seguintes diretrizes: melhoria da gestão interna, ampliação do acesso e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, fortalecimento da transparência e controle social sobre as ações de governo. Entre as dificuldades encontradas na execução do programa, vale mencionar: frágil coordenação institucional, elevados índices de exclusão digital no país, ausência de padronização dos diversos sistemas utilizados na administração pública federal, procedimentos legais inadequados (a exemplo da falta de regulamentação da autenticação de documentos eletrônicos), insuficiência de recursos públicos, deficiências no monitoramento das principais iniciativas e descontinuidade do programa após a transição do governo ocorrida em 2003.<sup>11</sup>

Diante dessas dificuldades, que irão marcar as políticas de governo eletrônico nos anos seguintes, surge o paradigma do *governo digital*, também denominado de governança digital. Mais do que uma simples troca de denominação — “eletrônico” por “digital” —, o novo conceito tem o intuito de estruturar em novas bases as políticas públicas voltadas para o uso e a disseminação das novas tecnologias no setor público, tomando como ponto de partida, de um lado, o acúmulo teórico, as críticas e o aprendizado associados às iniciativas de governo eletrônico e, de outro, o potencial aberto pela intensificação da revolução digital em curso, vinculada, como visto, à ampliação do uso de smartphones e da conexão à internet pelos cidadãos.

Trata-se, por outras palavras, de apresentar uma abordagem diferenciada, capaz de, efetivamente, viabilizar um novo modo de prestação de serviços públicos. A premissa central desse modelo é o fortalecimento da coordenação institucional e a adoção de uma estratégia de longo prazo, uma autêntica política de Estado, que assegure as condições necessárias para implementar novas experiências e garantir sustentabilidade às diversas ações e projetos.

Assim, ao invés da proliferação de iniciativas, muitas vezes descoordenadas entre si, e visando evitar a descontinuidade das ações implementadas,

---

<sup>11</sup> Diniz, *O governo eletrônico no Brasil*, op. cit., p. 36-38; BRASIL. Presidência da República. *2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília, dez. 2002. p. 5-10. Conforme destaca Ronald Balbe, “o processo de transição afetou a área dentro do governo, que somente foi mobilizada novamente a partir de meados de 2004, com destaque para a criação do Departamento de Governo Eletrônico, dentro da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento”. Balbe, *Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública*, op. cit., p. 195.

estudo da OCDE destaca a “urgência do desenvolvimento e implementação de uma abordagem mais estratégica, integrada e coerente de governo digital”, baseada em uma “política sólida e duradoura que possa permitir ao país extrair o máximo benefício da transformação digital do setor público”.<sup>12</sup>

Tal orientação vem sendo incorporada pelo governo federal, podendo ser apontados como exemplos a recente criação da Secretaria de Governo Digital, vinculada ao Ministério da Economia, bem como a publicação da Estratégia de Governança Digital (EGD), documento que tem o propósito de “orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos e da ampliação da participação social”.<sup>13</sup>

A EGD reconhece, de forma expressa, a necessidade de evolução do paradigma do governo eletrônico para o de governança digital, nos seguintes termos:

Decorridos 17 anos, o estágio do governo eletrônico no Brasil ainda requer o reposicionamento das ações, alinhando-as aos avanços da tecnologia e das demandas da sociedade. Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à ideia de informatizar os serviços prestados pelo governo para a sociedade, foi expandido para o de governança digital, segundo o qual o cidadão torna-se partícipe da construção de políticas públicas, que já nascem em plataformas digitais. Além disso, a EGD busca desburocratizar, modernizar, fortalecer e simplificar a relação do Estado com a sociedade, tornando o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão utilizando tecnologias digitais.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Revisão do governo digital no Brasil*, op. cit., p. 40.

<sup>13</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital — EGD: transformação digital, cidadania e governo*. Brasília, 2018. p. 11. A EGD foi revisada em 2018, tomando por base a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), documento mais amplo, que apresenta diversas ações voltadas para a transformação digital do governo e do setor produtivo no país. Ver BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia brasileira para a transformação digital (e-digital)*. Brasília, 2018.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 19.

A EGD se baseia em três eixos centrais: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Para cada um desses eixos, foram definidos indicadores, metas, objetivos e iniciativas estratégicas a serem observados e implementados pelos órgãos responsáveis. Entre os objetivos, podem ser destacados os seguintes: fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos, ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital e ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos.

Esses objetivos se desdobram em ações específicas, como emissão do documento nacional de identificação, implantação de sistema de avaliação dos serviços digitais, simplificação da integração entre os diversos sistemas da administração federal e implantação de solução unificada de autenticação do cidadão (ação esta regulamentada pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, que instituiu o portal único “gov.br”, no qual será centralizado o acesso aos diversos serviços públicos federais).

O paradigma do governo digital, portanto, avança em relação ao governo eletrônico, em especial ao adotar uma estratégia de longo prazo, com o fortalecimento de sua coordenação institucional e a ampliação do foco de suas principais ações, não mais restritas aos processos de melhoria da gestão interna. Nesse sentido, o modelo do governo digital deve ser situado e compreendido como um contraponto ou, ainda, como uma oportunidade ímpar de romper com o conformismo e a apatia que atingem a administração pública no Brasil, tendo em vista a persistência de relações burocráticas e do círculo vicioso da desconfiança, conforme descritos na Introdução deste trabalho.

Seguindo nessa linha de raciocínio, pode-se sustentar, em um plano mais abstrato, que o paradigma do governo digital se estrutura sobre três princípios: transparência, inovação e confiança. Tais princípios sintetizam os principais objetivos desse modelo, conferindo uma orientação para a formulação e a avaliação de políticas públicas, bem como para a análise jurídica das ações implementadas.

O *princípio da transparência* demanda a utilização das novas tecnologias com o intuito de ampliar o acesso às informações públicas e simplificar os mecanismos de prestação de contas e de interação entre a administração pública e a sociedade. Tais objetivos são reunidos no conceito de *accountability*, que expressa “um dos valores centrais da democracia”, segundo o qual as instituições públicas devem se submeter “a uma multiplicidade de controles a fim de assegurar o manejo responsável dos assuntos públicos”, bem como

garantir a adequada convergência entre a ação estatal e os “interesses dos representados”.<sup>15</sup>

Por tais motivos, o governo digital não pode se sustentar em uma burocracia autorreferida, demonstrando-se essencial, de forma diversa, que a elaboração, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas contem com a participação — por meios eletrônicos, especialmente — dos cidadãos, bem como que a oferta de serviços seja voltada ao atendimento das demandas sociais.

Dessa maneira, a transparência pode ser ampliada de forma exponencial, valendo-se das novas tecnologias para, por exemplo, fomentar e simplificar as iniciativas de dados abertos e de transparência ativa, por meio da qual é efetuada a “divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações”, conforme previsto no art. 3º, II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

As políticas de governo digital podem, ainda, propiciar avanços em uma área reconhecidamente deficitária: a avaliação dos serviços públicos. Com efeito, nos últimos anos, tornou-se comum que a escolha de serviços e produtos — tais como filmes, livros, aplicativos e hotéis — seja efetuada com base em comentários públicos de outros usuários. A partir desses dados, as empresas responsáveis são classificadas de acordo com o perfil e a qualidade de seus serviços e produtos, podendo, ademais, responder às demandas apresentadas diretamente ao consumidor ou, ainda, efetuar ajustes internos visando ao contínuo aprimoramento e à obtenção de melhores índices de avaliação.

Essas práticas, no entanto, não foram incorporadas ao serviço público. Como demonstra pesquisa efetuada pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, três em cada quatro serviços federais (75,2%) não realizam nenhuma forma de avaliação sobre a satisfação de seus usuários. Como se não bastasse, entre os poucos que possuem algum mecanismo de avaliação, a grande maioria (62,7%) não disponibiliza publicamente os resultados obtidos.<sup>16</sup>

Esse diagnóstico é relevante, pois atesta o alto grau de opacidade da burocracia no país. Mais do que isso, constitui um exemplo marcante da ausência de

---

<sup>15</sup> PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 401-402.

<sup>16</sup> Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal*, op. cit., p. 56.

uma cultura da transparência e da reduzida utilização dos meios de interação e comunicação proporcionados pelas novas tecnologias. Como resultado, é ampliado o descompasso existente entre as expectativas digitais dos cidadãos — acostumados a utilizar essas mesmas tecnologias em seu cotidiano — e serviços públicos analógicos, ineficientes e pouco responsivos às demandas sociais.<sup>17</sup>

Em suma, a transparência no âmbito das políticas de governo digital exige que o foco no cidadão e nas demandas sociais seja integral. Dessa forma, esse princípio se inclui como parte integrante da divulgação de informações públicas, da prestação de contas e da interação entre a administração pública e os cidadãos desde os processos iniciais de instituição de políticas e de formatação de serviços públicos até a fase final, da entrega dessas mesmas políticas e serviços. Objetiva-se, com isso, aprimorar a gestão pública e a qualidade dos serviços, mediante a constante avaliação da satisfação dos usuários.

Por sua vez, o *princípio da inovação* exige o permanente questionamento das práticas em vigor e a abertura para a experimentação no âmbito da administração pública. É necessária, por isso, uma mudança de ordem cultural, baseada na criação de incentivos institucionais que viabilizem a adoção de soluções criativas por parte de gestores públicos, conferindo-se a estes, em particular, a necessária segurança jurídica para sustentar suas decisões.

Nesse aspecto, um dos pontos centrais a ser considerado é que a inovação no setor público pressupõe algum grau de flexibilidade das práticas administrativas, admissibilidade controlada do risco e uma relativa tolerância ao erro. É necessário, assim, ser reconhecido, com as necessárias salvaguardas jurídicas e institucionais, que a implementação de ações e projetos inovadores somente pode ser viabilizada mediante a reversão dos incentivos que premiam o conformismo, a apatia e a manutenção do *status quo* nas repartições públicas.

---

<sup>17</sup> Registre-se que a realidade descrita contraria o disposto na Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que prevê não só a obrigatoriedade de avaliação dos serviços públicos prestados, mas, também, a divulgação integral de seus resultados na internet, “incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários” (art. 23, § 2º). Na esfera federal, a lei em questão foi regulamentada pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Vale mencionar, ainda, que a EGD prevê, entre seus objetivos, a ampliação da quantidade de serviços públicos digitais avaliados pela sociedade no Portal de Serviços do governo federal. A meta estabelecida, no entanto, é tímida: alcançar 50 serviços públicos com avaliação realizada em 2018 e 100, em 2019, o equivalente a 10% do total de serviços disponíveis na referida plataforma (700 serviços em março de 2018, com meta de expansão para 850 em 2019). Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Estratégia de Governança Digital — EGD*, op. cit., p. 42-44.

Conforme explicam Soraya Brandão e Maria de Fátima Bruno-Faria:

Townsend argumenta, por exemplo, que é fundamental para o processo de inovação “a compreensão de como atores e organizações públicas percebem o risco” e aponta como fator-chave para encorajar o comportamento inovador o cálculo do risco pelos servidores públicos. Para isso, os gestores públicos devem encorajar a experimentação e perceber que a inovação é algo benéfico para o setor público; constatar a necessidade de mudar a cultura organizacional, a fim de se tolerar o fracasso que se dá em prol do interesse público e empoderar os gestores de nível médio, além de outras ações.<sup>18</sup>

Portanto, a inovação exigida pelo modelo do governo digital demanda uma estrutura jurídica e institucional que, em substituição à tradicional postura reativa dos gestores públicos, induza e incentive comportamentos proativos, com foco nos resultados de longo prazo e que permitam à administração pública se antecipar às tendências e às demandas sociais, sempre com o amparo das novas tecnologias.

A esse respeito, a incorporação dessas tecnologias deve ocorrer desde o início da formulação da política e da prestação do serviço, o que se denomina de “digital by design”.<sup>19</sup> Com isso, o serviço é pensado e estruturado com base em uma concepção digital, evitando-se a manutenção da lógica burocrática tradicional sob uma roupagem eletrônica, equívoco muitas vezes encontrado na administração pública brasileira. Como ressalta José Fernando Brega, para se evitar um “revestimento tecnológico meramente cosmético” ou, ainda, “para não informatizar a burocracia, a introdução da tecnologia deve ser vista como uma ocasião importante para a simplificação administrativa”.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise das percepções de dirigentes. In: CAVALCANTE, Pedro et al. (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 159.

<sup>19</sup> Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *Revisão do governo digital no Brasil*, op. cit., p. 3.

<sup>20</sup> Brega, *Governo eletrônico e direito administrativo*, op. cit., p. 108. Conforme argumentam Marcelo Varella, Clarice Oliveira e Frederico Moesch, a partir da análise do processo de implantação do eSocial: “Quando da digitalização dos processos, não há esforço em repensar a necessidade das informações exigidas nos formulários. Nesse sentido, os primeiros layouts do eSocial tinham quase 1.300 campos de preenchimento, com centenas de ambiguidades. Além disso, o governo

A título de exemplo, vale mencionar o sistema de emissão de carteiras de identidade do governo do Distrito Federal.<sup>21</sup> O interessado somente pode acessar a página eletrônica do serviço de agendamento em horários previamente definidos (8h30, 10h30, 14h30 e 16h30), nos quais são disponibilizadas vagas para atendimento, sempre para o dia seguinte. Na prática, como pude verificar em experiência pessoal, o cidadão deve ficar acessando e atualizando, de forma constante, a página do serviço, até conseguir uma vaga em local e horário convenientes.

Como se pode observar, no caso citado, reproduziu-se no ambiente digital o conhecido modelo de organizar filas para disponibilizar fichas ou senhas de atendimento. Foram ignoradas, dessa forma, as diversas possibilidades abertas pelas novas tecnologias, que permitem a realização do agendamento pela internet em qualquer horário, além da possibilidade de apresentação antecipada de informações necessárias à prestação do serviço ou, mesmo, a entrega deste de forma, integralmente, digital. Mencionem-se, ainda, como pontos negativos, a ausência de mecanismos de avaliação e a não utilização de dados gerados pela utilização do serviço pelos usuários como forma de aprimorá-lo.

O ponto é que a implementação de serviços digitais não pode ser efetuada sem uma correspondente (e constante) inovação. Esta deve ser orientada pelos dados disponíveis, a fim de viabilizar o questionamento e a transformação das práticas vigentes. Dessa maneira, os serviços podem ser simplificados e direcionados para o efetivo atendimento às necessidades dos cidadãos, com ganhos de eficiência em relação ao serviço tradicional.

Finalmente, o governo digital permite a utilização das novas tecnologias com a finalidade de instituir *novos modos de produção da confiança*, baseados na arquitetura disponibilizada por essas mesmas tecnologias. Trata-se de mecanismo essencial para assegurar maior previsibilidade e segurança às relações estabelecidas entre a administração pública e os cidadãos, e, ao mesmo tempo, romper com as práticas burocráticas e com o círculo vicioso

---

exige informações que ele mesmo já possui, porque é mais fácil perguntar de novo do que empreender esforços para integrar bases de dados e fornecer os formulários semipreenchidos ou completamente preenchidos, apenas para validação da empresa ou cidadão. Os problemas de implantação do eSocial não são um caso isolado. Ao contrário, é a situação mais comum na administração pública". Varella et al., *Salto digital nas políticas públicas*, op. cit., p. 576.

<sup>21</sup> A descrição detalhada do sistema está disponível na seguinte página: <[www.pcdf.df.gov.br/informacoes/carteira-de-identidade](http://www.pcdf.df.gov.br/informacoes/carteira-de-identidade)>.

da desconfiança, ampliando a simplicidade e a celeridade na prestação de serviços públicos.

De fato, tradicionalmente, nas relações entre administração pública e cidadãos, a confiança entre as partes — que consiste em assegurar a previsibilidade das condutas e a autenticidade das informações prestadas, bem como em incentivar o comportamento ético e cooperativo — é produzida por três mecanismos principais: (i) de forma direta e pessoal; (ii) com o auxílio de intermediários; ou (iii) mediante a previsão de aplicação de sanções.<sup>22</sup>

No primeiro caso, o interessado deve comparecer a uma repartição pública para comprovar a autenticidade de determinadas informações, incluindo a sua identidade ou, até mesmo, se ainda está vivo, a exemplo dos beneficiários do INSS, que, periodicamente, são convocados para efetuar a chamada “prova de vida”.

No segundo caso, os órgãos da administração pública delegam a um terceiro a capacidade de atestar que determinada informação é verdadeira — conferindo-lhe, no jargão da burocracia, “fé pública” —, tal como ocorre com traduções juramentadas, com a autenticação de documentos contábeis pelas Juntas Comerciais e o reconhecimento de firmas pelos cartórios.

Em terceiro lugar, a previsão de aplicação de sanções tem por objetivo punir e tornar desvantajoso o eventual descumprimento da legislação, incentivando, por conseguinte, que os comportamentos dos administrados se pautem por princípios cooperativos e éticos. É o caso do impedimento de licitar e contratar com o poder público, pena aplicável, entre outras hipóteses, à empresa convocada para assinar contrato que não apresenta a documentação solicitada ou não mantém a proposta apresentada no pregão (art. 7º, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002). Busca-se, assim, evitar a participação dissimulada ou com objetivos escusos em uma licitação, garantindo, em última análise, que as propostas feitas correspondam à capacidade e ao efetivo interesse da empresa em fornecer o serviço licitado.

A excessiva dependência desses três mecanismos de produção da confiança é uma característica marcante dos serviços públicos no Brasil e que alimenta as práticas burocráticas e o próprio círculo vicioso da desconfiança.

---

<sup>22</sup> A análise sobre os modos de produção da confiança se baseia nas reflexões de WERBACH, Kevin. *The blockchain and the new architecture of trust*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2018. Ainda sobre o tema, ver SCHNEIER, Bruce. *Liars & outliers: enabling the trust that society needs to thrive*. Indianapolis: John Wiley & Sons, 2012.

Isso ocorre de tal maneira que, muitas vezes, o foco da prestação de um serviço não é a qualidade e a importância da entrega, do valor ou do resultado gerado para o cidadão, mas, sim, o cumprimento de exigências, a autenticidade de informações, a comprovação da regularidade de uma dada situação ou a busca constante por identificar irregularidades que justifiquem a aplicação de sanções.

Nesse sentido, muitas vezes, os referidos modos de produção da confiança se convertem em exigências burocráticas, que são tratadas como um fim em si mesmo. Por isso, mesmo quando desnecessárias ou quando não possuem um efetivo valor instrumental para assegurar a qualidade da entrega de um dado serviço público ou para produzir a segurança, a previsibilidade e a confiabilidade das informações necessárias para a sua prestação, essas exigências continuam sendo impostas aos cidadãos, gerando ineficiências e custos desnecessários.

As novas tecnologias permitem o recurso a uma infinidade de mecanismos mais simples de produção da confiança. Assim, por exemplo, para fins de acesso a um serviço público federal não mais se admite a exigência de cópias impressas e autenticadas de vários documentos, tais como Carteira de Trabalho, Carteira Nacional de Habilitação e Certificado de Alistamento Militar. Nessas situações, conforme a sistemática prevista no art. 5<sup>o</sup>-A, do Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, com redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 11 de março de 2019, cabe ao órgão responsável exigir do cidadão apenas o número de seu CPF, documento suficiente e substitutivo dos demais, os quais devem ser acessados mediante procedimentos eletrônicos, que também permitem atestar a autenticidade das informações.

De forma similar, o art. 39-A da Lei nº 8.934, de 18 de novembro de 1994, dispensa a autenticação de documentos contábeis pelas Juntas Comerciais nas hipóteses em que possível a sua realização por meio eletrônico. É o que ocorre, atualmente, por meio do Sistema Público de Escrituração Digital (Sped), sistema administrado pela Receita Federal e que, em conformidade com o art. 2<sup>o</sup> do Decreto nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007, “unifica as atividades de recepção, validação, armazenamento e autenticação de livros e documentos que integram a escrituração contábil e fiscal (...), mediante fluxo único, computadorizado, de informações”.

Outro exemplo relevante, com impacto e alcance amplos, é o projeto piloto do INSS, ora em curso, que prevê a realização da “prova de vida” pelo aplicativo “Meu INSS”, por meio do uso de biometria e da tecnologia de reconhecimento facial. Com a implementação do serviço, os beneficiários,

que já podem realizar uma série de requerimentos pelo mesmo aplicativo, também ficarão dispensados de comparecer aos postos da autarquia.<sup>23</sup>

Tal simplificação nas relações burocráticas pode gerar um impacto positivo e uma reformulação geral dos processos sancionadores. Isso porque, na medida em que são reduzidas ou eliminadas exigências de apresentação de documentos, comprovação de regularidade e confirmação de autenticidade de informações, os ilícitos relacionados com estas exigências não mais se justificam, permitindo o redirecionamento dos processos sancionadores para as condutas mais graves e que possam gerar danos significativos para o serviço público.

Foi o que se verificou, por exemplo, nos serviços de radiodifusão. O Decreto nº 52.795, de 31 de outubro de 1963, determinava, em seu art. 45, que as concessionárias deveriam fixar o certificado de licença “em lugar visível, na sala dos transmissores da estação”. Logo, caso a “placa”, contendo as informações relativas ao funcionamento do serviço, não estivesse, literalmente, pendurada em uma parede, a empresa poderia vir a ser sancionada. Com a informatização dos procedimentos de licença, essa exigência se tornou (ainda mais) anacrônica, pois os fiscais da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) passaram a ter acesso a todos os dados da empresa, em tempo real, por meio eletrônico. Por isso, em 2012, a obrigação em questão foi extinta, o que, em termos práticos, implicou a redução de custos burocráticos para as concessionárias e, por outro lado, permitiu um ganho de eficiência para a fiscalização, permitindo a esta se concentrar em ilícitos mais graves.

Vale ressaltar que, não obstante todas essas possibilidades técnicas, é comum que os modos tradicionais de produção da confiança sejam mantidos e reproduzidos, muitas vezes sem justificativas, no ambiente digital. É o caso da exigência de comparecimento pessoal ou de reconhecimento de firma para o cadastro de usuário externo em aplicativos e sistemas utilizados pelo poder público, como os de processo eletrônico. Tais exigências são questionáveis e desnecessárias do ponto de vista técnico, bastando lembrar o quão comum se tornou a realização das mais diversas transações jurídicas — compras, assinatura de contrato de locação, abertura de contas em banco, entre outras — integralmente por meio digital, sem a necessidade, portanto, de comparecimento do interessado ou de autenticação de informações por intermediários.

---

<sup>23</sup> CASTELANI, Clayton. Prova de vida do INSS à distância começa testes em agosto. *Agora São Paulo*, 30 jul. 2019. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2019/07/prova-de-vida-do-inss-a-distancia-comeca-testes-em-agosto.shtml>>. Acesso: 13 ago. 2019.

De outro lado, não se pode ignorar que as políticas de governo digital podem constituir um fator de produção de novos riscos e incertezas ou, de forma mais precisa, de abusos e de violação de direitos, especialmente quando implementadas sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas. Com isso, ao invés de viabilizar a simplificação de serviços, tornando-os mais eficientes, céleres e seguros, a incorporação de novas tecnologias no âmbito da administração pública pode gerar, em última análise, um aumento da opacidade e da desconfiança nas relações que se estabelecem entre cidadãos e órgãos e entidades públicos.

Um caso recente exemplifica e torna mais concreto o argumento apresentado. Trata-se do questionamento efetuado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) em face de licitação lançada pela Dataprev para adquirir tecnologia de reconhecimento biométrico e facial, que seria utilizada para simplificar os já citados procedimentos de prova de vida de beneficiários do INSS.

Não obstante o fim legítimo, o Idec manifestou preocupação com a segurança e o sigilo dos dados sensíveis a serem coletados — isto é, impressão digital e imagens da face, os quais, por serem “identificadores únicos de uma pessoa, não podem ser trocados como uma senha” — especialmente diante do largo e persistente histórico de vazamento de dados de aposentados. Além da suspensão da licitação, o Idec solicitou à empresa pública a criação de “mecanismos para mitigação de riscos e que garantam a prestação de contas à sociedade (*accountability*)”.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Segundo o Idec, “o cenário ainda se mostra alarmante”, pois, não obstante as diversas medidas adotadas, “o vazamento de dados sigilosos persiste, bem como o assédio aos aposentados, demonstrando a enorme negligência do poder público, que não está sendo eficaz em combater práticas ilegais de compartilhamento não autorizado de dados [...]”. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Carta Idec no 647/2019/Coex*. São Paulo, 30 ago. 2019. Disponível em: <[https://idec.org.br/sites/default/files/carta\\_idec\\_647\\_2019\\_coex\\_0.pdf](https://idec.org.br/sites/default/files/carta_idec_647_2019_coex_0.pdf)>. Acesso: 26 out. 2019. Em resposta, a Dataprev destacou as ações realizadas para garantir a segurança dos dados e a observância da legislação pertinente, incluindo o Programa de Segurança Cibernética, implementado pela empresa com o fim de “mitigar os riscos relacionados a vazamentos de informações”. DATAPREV. *CE/PR/008/2019*. Brasília, 6 set. 2019. Disponível em: <[https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/ce\\_pr\\_008\\_2019\\_ref\\_carta\\_idec\\_647\\_2019.pdf](https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/ce_pr_008_2019_ref_carta_idec_647_2019.pdf)>. Acesso: 26 out. 2019. Críticas similares, entre outros aspectos, quanto à falta de transparência e de mecanismos de controle social, foram dirigidas ao Cadastro Base do Cidadão, base de dados unificada instituída pelo Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Ver SOUZA, Carlos Affonso. Por que é um risco um cadastro com rosto, RG e até nosso modo de andar. *Tecfront*, 11 out. 2019. Disponível em: <<https://tecfront.blogosfera.uol.com.br/2019/10/11/governo-cria-base-de-dados-unificada-que-liga-cpf-rosto-e-forma-de-andar/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

Como bem demonstra o caso relatado, há uma ambiguidade que marca as políticas de governo digital, uma vez que estas podem tanto representar um instrumento catalizador para a inovação e a modernização da administração pública como, também, vir a ser utilizadas como um mecanismo para fortalecer o exercício do poder burocrático, sem os devidos contrapontos.<sup>25</sup> Diante disso, o entusiasmo próprio dos processos de implementação de novas tecnologias, embora necessário para alimentar a mudança cultural e a adesão às transformações em curso, não pode encobrir os desafios e os riscos que surgem como decorrência do uso dessas mesmas tecnologias.

De um lado, é essencial garantir a segurança das informações coletadas e armazenadas pela administração pública. Devem ser adotadas medidas preventivas que assegurem, entre outras propriedades técnicas, a disponibilidade, a confidencialidade e a integridade dos dados durante todo o ciclo de sua utilização, visando a evitar, respectivamente, incidentes que causem: (i) a sua perda; (ii) o acesso de pessoas não autorizadas; e (iii) a manipulação ou a alteração indevidas. Por isso, conforme destaca Carlos Affonso Souza, as entidades e os órgãos públicos devem realizar o “monitoramento constante de suas bases de dados”, elaborando, ainda, “um plano de ação predeterminado em caso de comprometimento dessas informações”.<sup>26</sup>

De outro lado, ganham relevo e se demonstram inter-relacionadas as ideias de transparência, inovação e confiança como princípios reitores das políticas de governo digital. Isso porque, quanto menor o grau de prestação de contas e de garantia de mecanismos efetivos de participação cidadã, maiores as dificuldades para se conferir e produzir confiança nos processos de inovação e de uso de novas tecnologias no âmbito da administração pública.

Assim, o desafio posto para as iniciativas de governo digital, visando à simplificação e à atribuição de maior eficiência dos serviços públicos, não é apenas técnico, mas também de ordem jurídica e cultural, sendo imprescindível problematizar a questão da transparência e dos modos de produção da confiança a fim de garantir o aproveitamento de todas as potencialidades abertas pelo uso das tecnologias digitais.

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, ver MARGETTS, Helen. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: UNESP, 2010. p. 357-376; e Varela et al., *Salto digital nas políticas públicas*, op. cit., p. 563.

<sup>26</sup> SOUZA, Carlos Affonso. Segurança e sigilo dos dados pessoais: primeiras impressões à luz da Lei nº 13.709/2018. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena (Org.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 434.

#### 4. Um direito administrativo para o governo digital

O êxito da implementação das iniciativas de governo digital, mediante a formatação de serviços públicos mais simples e eficientes ou, ainda, mais transparentes, inovadores e baseados em novos mecanismos de produção da confiança demanda uma mudança de paradigma no direito administrativo. Precisamos, nesse sentido, de um direito administrativo para o governo digital, baseado em princípios que permitam rechaçar práticas burocráticas e o círculo vicioso da desconfiança, além de conferir uma adequada segurança jurídica às decisões tomadas pelos gestores públicos e a devida proteção aos direitos dos cidadãos.<sup>27</sup>

Parte-se aqui do pressuposto de que a legislação e as interpretações a ela atribuídas definem restrições formais e informais ao comportamento dos agentes públicos.<sup>28</sup> Trata-se de elemento essencial para a redução de incertezas, o que se dá, especialmente, mediante a definição de parâmetros que conferem algum grau de previsibilidade e estabilidade para as decisões administrativas. Não obstante, muitas vezes, essas restrições se demonstram excessivas, no sentido de que estabelecem arranjos institucionais e incentivos que premiam escolhas conservadoras e sustentam práticas burocráticas e ineficientes, afetando, em última análise, o desempenho da atividade pública.

A esse respeito, é significativo o relato de um gestor entrevistado em pesquisa sobre as barreiras à inovação no serviço público brasileiro: “o ambiente da administração pública é um ambiente de inibição da inovação. Toda inovação na administração pública já nasce ilegal. Ela não tá especificada em lugar nenhum, não existe antes. Então ela apresenta um ambiente hostil no nascedouro.”<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Como bem argumenta José Fernando Brega, “em vista da necessidade de repensar o referido ramo jurídico com a mesma intensidade com que se transforma a realidade, não é despropositado falar em um novo direito administrativo, decorrente da incorporação das novas tecnologias na Administração Pública”. Brega, *Governo eletrônico e direito administrativo*, op. cit., p. 59.

<sup>28</sup> É o que Douglass North denomina de “instituições”, isto é, restrições formais e informais que estruturam incentivos e moldam a interação humana. Ao reduzir incertezas e “conferir uma estrutura à vida cotidiana”, tais restrições institucionais “ditam aquilo que os indivíduos são proibidos de fazer e, por vezes, as condições sob as quais se permite que alguns indivíduos exerçam determinadas atividades. (...) São perfeitamente análogas às regras do jogo para a prática de um esporte coletivo”. NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018. p. 14-15. Para uma abordagem similar, aplicada ao direito administrativo, ver CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 175-208, jan./abr. 2017.

<sup>29</sup> Brandão, Bruno-Faria, *Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro*, op. cit., p. 158.

É este o ponto de partida de um novo modelo de direito administrativo: a cultura e o ambiente jurídicos — compostos, entre outros, pelas consultorias jurídicas, procuradorias, órgãos de controle, advogados, professores e acadêmicos — devem abraçar princípios que permitam constituir uma estrutura institucional propícia à inovação na administração pública. Nesse sentido, amparado e avançando em relação à análise efetuada anteriormente sobre o paradigma do governo digital, esse novo modelo de direito administrativo deve se fundamentar em dois princípios estruturantes: pragmatismo e pressuposto da confiança.<sup>30</sup>

O *pragmatismo* se opõe ao tradicional e excessivo formalismo que marca e sustenta as relações burocráticas e a cultura da desconfiança. Assim, o conhecido apego a ritos e formas, a defesa do procedimento como um fim em si mesmo e a correlata concepção idealizada do direito e da prática administrativa devem ceder lugar a uma abordagem mais concreta e realista da administração pública, que leve em consideração as dificuldades enfrentadas no dia a dia pelos gestores e tenha por foco os resultados e as entregas a serem efetuadas aos cidadãos.

Nessa linha, Richard Posner define a abordagem pragmática do direito como “a disposição de basear as decisões públicas em fatos e consequências, não em conceitualismos e generalizações”.<sup>31</sup> Partindo dessa definição geral, o autor destaca que, no direito administrativo norte-americano, poucas análises questionavam se os objetivos fixados pelos órgãos administrativos eram adequados e legítimos, ou se, de fato, eram alcançados por sua atuação e por suas decisões. Da mesma forma, as consequências práticas das diversas regulamentações não eram levadas em conta, assim como os critérios para avaliar a sua aplicação. No entanto, ao longo dos anos, novas abordagens e críticas, baseadas, em particular, no instrumental da teoria econômica, implicaram uma mudança no curso desse debate, de modo que:

---

<sup>30</sup> Os princípios apontados levam em consideração, em particular, o fomento à inovação na administração pública e a reversão da cultura da desconfiança, de modo que não exclui e nem ignora a existência de outros elementos essenciais na discussão sobre as transformações do direito administrativo. Sobre o tema, ver BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

<sup>31</sup> POSNER, Richard. *A problemática da teoria moral e jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 358.

[...] o estudo acadêmico do direito administrativo adquiriu qualidades mais substantivas, mais econômicas, mais institucionais, mais empíricas — em suma, mais pragmáticas. Há mais interesse por aquilo que efetivamente funciona e menos pelas formas e formalidades do processo administrativo, exceto quando estas impliquem consequências concretas para as atividades regulamentadas.<sup>32</sup>

Carlos Ari Sundfeld traça um panorama similar para o direito administrativo brasileiro, destacando três fases.<sup>33</sup> Na primeira, o foco das discussões era a definição, a distinção e a classificação abstrata dos diversos institutos jurídicos utilizados na prática administrativa, a exemplo de contratos administrativos e convênios. Esse “direito dos institutos” foi sucedido pelo que o autor denomina de “direito dos princípios”, uma variação do modelo anterior, baseada em conceitos (os princípios) ainda mais abstratos, a exemplo de segurança jurídica, improbidade e boa-fé objetiva.

Vislumbrando a crise, os excessos e as limitações desses dois modelos para lidar com a prática administrativa, Sundfeld sugere um direito administrativo fundado na “teoria dos antagonismos”, que se concentra “no jogo de oposições a circundar as leis, as regras, as práticas, os casos, as decisões, os princípios, os institutos”. Sem renegar os princípios e os institutos, a perspectiva sustentada por Sundfeld concebe-os como “institutos flexíveis, compatíveis com o inclassificável, o experimentalismo responsável, a acomodação dos contrários”.<sup>34</sup> Como consequência, entre o formalismo do “direito administrativo dos cliques” e o pragmatismo do “direito administrativo dos negócios”, o autor assume como legítima a alternativa posta pelo segundo, com as seguintes implicações práticas:

[...] aumenta a informalidade nos procedimentos; a inação é o pior comportamento possível do agente; soluções devem ser encontradas o mais rápido; acordos são desejáveis; evitar e eliminar custos é fundamental; só se envolvem na decisão agentes e órgãos indispensáveis; riscos devem ser assumidos sempre que boa a relação custo/benefício; etc.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 368.

<sup>33</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 85-92.

<sup>34</sup> Ibid., p. 86.

<sup>35</sup> Ibid., p. 87-88.

Atualmente, pode-se afirmar que a abordagem pragmática — ou o direito administrativo dos negócios e sua teoria dos antagonismos — se consolidou como uma relevante corrente acadêmica no direito administrativo brasileiro. Porém, entre o que pensa e discute a academia e o que se realiza na prática administrativa há uma longa distância, permeada de obstáculos e resistências de toda ordem, de maneira que, ressalvadas as exceções de praxe, a administração pública tem se pautado, ainda, pelo formalismo e pelo “direito administrativo dos cliques”.<sup>36</sup>

Diversas iniciativas vêm sendo adotadas para superar essa distância. As próprias políticas de governo digital, em si mesmas consideradas, podem ser situadas como propostas que não só pressupõem a adoção de uma abordagem pragmática do direito administrativo, como, também, no curso de sua aplicação, podem implicar a transformação da realidade administrativa nesse sentido.

Mas a principal iniciativa recente com vistas a amparar essa transformação e reduzir a distância entre o pragmatismo da academia e o formalismo da prática administrativa foi a publicação da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que alterou a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

As alterações em questão, literalmente, positivaram a abordagem pragmática do direito administrativo brasileiro. Destaca-se aqui, em especial, a vedação de decisões baseadas “em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20); a necessidade de se avaliarem as consequências jurídicas e administrativas nos casos de decisão que invalida atos e contratos administrativos (art. 21), bem como de ser estabelecido regime de transição caso fixado novo dever ou condicionamento de direito (art. 23), levando-se em consideração, ainda, “as orientações gerais da época” (art. 24); a obrigatoriedade de serem considerados “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor” na interpretação de normas sobre gestão pública (art. 22); e, por fim, a previsão de que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro” (art. 28).

---

<sup>36</sup> Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld, o direito administrativo dos cliques “é o da Administração de papelaria, que age por autos e atos, trata direitos e deveres em papel, é estatista, desconfia dos privados, despreza a relação tempo, custos e resultados, não assume prioridades. [...] nasceu com e para a burocracia, esta forma feliz de substituição do poder personalista, patrimonial”. *Ibid.*, p. 87.

Sem pretender analisar o sentido e as implicações específicas de cada um desses dispositivos legais,<sup>37</sup> o ponto a ser ressaltado, para os fins deste trabalho, é o de que um olhar pragmático sobre as práticas jurídico-administrativas se tornou obrigação legal. O desafio posto, doravante, é o de incorporar a nova Lei de Introdução ao Direito Brasileiro ao dia a dia da administração pública brasileira e dos órgãos de controle, viabilizando uma mudança de ordem cultural e jurídica, que permita assegurar, de forma mais consistente, a inovação no serviço público e, em especial, a implementação de políticas de governo digital.

Essa análise nos remete ao segundo ponto de apoio do modelo de direito administrativo para o governo digital, que consagra uma ideia simples, porém central para romper com a cultura da desconfiança ainda reinante na prática administrativa. Trata-se do *pressuposto da confiança*, segundo o qual, ao editar atos normativos, firmar contratos e ajustes, fixar entendimentos, estabelecer exigências, proferir decisões, entre outras ações administrativas típicas, os agentes públicos devem partir do pressuposto de que, em regra, os cidadãos e outros agentes públicos com os quais se relacionam irão agir de forma ética, cooperativa, ou, ainda, em conformidade com a lei.

A esse respeito, é importante destacar que, como consectário do formalismo e do direito administrativo dos cliques, a cultura da desconfiança também reflete uma concepção idealizada da realidade, no sentido de que presume, sem qualquer evidência ou base empírica para tanto, que, se não prévia e atentamente fiscalizados, todos irão agir, necessariamente, com o fim de obter vantagens indevidas ou benefícios pessoais. Como consequência, e este é o principal problema, surgem as infundáveis e onerosas exigências burocráticas, muitas vezes desnecessárias e desprovidas de funcionalidade prática.

Considere-se, a título de exemplo, que um órgão público pretende editar um novo ato normativo, que regulamenta o procedimento de outorga de determinada autorização de serviço público. Apesar de algumas mudanças e simplificações no procedimento, incluindo sua parcial digitalização, os agentes responsáveis entendem necessário exigir que os interessados

---

<sup>37</sup> Sobre o tema, em uma abordagem próxima à defendida neste artigo, ver JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 63-92, nov. 2018; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Artigo 21 da LINDB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 43-61, nov. 2018; BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 203-224, nov. 2018.

apresentem declarações, documentos de identificação e certidões que atestem sua regularidade e idoneidade perante a administração pública, sempre mediante cópias autenticadas em cartório e com firma reconhecida.

Neste exemplo, a cultura da desconfiança se apresenta em todos os seus termos: a presunção, sem qualquer questionamento, justificativa ou evidências fáticas concretas, de que, sem a autenticação das informações exigidas, há um risco muito grande de ocorrência de irregularidades e desvios legais. Da mesma forma, presume-se que o único modo de produzir confiança nesta relação, estabelecida entre a administração pública e as pessoas interessadas, é mediante o auxílio de intermediários, no caso, os cartórios, que confirmam fé pública à documentação apresentada.

No entanto, ambos os pressupostos são equivocados. De um lado, é provável que boa parte desses interessados, ao pleitear a autorização do serviço, o façam em conformidade com o disposto na regulamentação. Por isso, antes de impor a todos eles, de forma indistinta, os custos de exigências burocráticas, é imprescindível que os agentes públicos competentes verifiquem se e em quais situações, efetivamente, foi verificada a presença de irregularidades no procedimento de outorga das autorizações do serviço. É necessário, nesse sentido, desconfiar da cultura da desconfiança, colocá-la à prova e, sempre que não houver evidência a ampará-la, inverter a lógica formalista da ação administrativa tradicional para incorporar uma presunção de boa-fé dos cidadãos.

De outro lado, é necessário também questionar se, de fato, as exigências utilizadas para, supostamente, prevenir a ocorrência de irregularidades são os meios mais eficazes para tanto. Embora essa análise seja contextual, é possível sustentar que o modelo de impor obrigações prévias para todos, que usualmente sustenta as práticas burocráticas, somente deve ser adotado em hipóteses excepcionais. A regra deve ser o contrário, de modo que, ao se presumir a boa-fé dos interessados, sejam limitadas ao mínimo necessário as exigências gerais impostas *a priori* a todos. Por conseguinte, deve-se adotar a prática de solicitar exigências e esclarecimentos adicionais somente *a posteriori* e nos casos em que surjam dúvidas fundadas, como sobre a autenticidade de um documento ou sobre a identificação de um usuário. Além disso, constatada alguma irregularidade, é possível reprimir a conduta infratora, mediante a aplicação de sanções administrativas.

Esse processo de inversão da cultura da desconfiança pode ser fortalecido, justamente, com a utilização das novas tecnologias, por meio das quais, como já ressaltado, é possível instituir novos modos de produção da confiança

nas relações entre a administração pública e os cidadãos. Exigências como a apresentação e a autenticação de documentos, incluindo a confirmação de identidade, podem e devem ser substituídas por consultas a bancos de dados, assinaturas digitais, entre outros mecanismos similares e mais simples do que as exigências burocráticas tradicionais.

Vale anotar que, da mesma forma que o pragmatismo, o pressuposto da confiança também foi positivado no direito brasileiro. Nessa linha, o art. 2º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, prevê, entre seus princípios, “a boa-fé do particular perante o poder público” (art. 2º, I). Por sua vez, a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, estabelece que os agentes públicos e os prestadores de serviços públicos devem observar a diretriz de “presunção de boa-fé do usuário”, norma reproduzida no Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (art. 1º, I).

O mesmo Decreto determina que, nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal devem atender às diretrizes de “atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade” e de “aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento aos usuários dos serviços públicos e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações” (art. 1º, III e VI). Além disso, o regulamento veda a exigência de documentos comprobatórios da regularidade da situação de usuários, quando as mesmas informações “constem em base de dados oficial da administração pública federal”, hipótese em que deverão ser obtidas “diretamente do órgão ou entidade responsável pela base de dados” (art. 2º).

Por fim, a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, racionaliza atos e procedimentos administrativos nas três esferas da federação, incluindo a dispensa de exigências de reconhecimento de firma e autenticação de documentos (art. 3º, I e III) e a vedação de exigência de “certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder” (art. 3º, § 3º). A lei em questão também fortalece o pressuposto da confiança ao permitir a comprovação de situação de regularidade mediante simples “declaração escrita e assinada pelo cidadão”, documento que dispensa a apresentação de certidão quando não for possível obtê-la diretamente do órgão responsável (art. 3º, § 2º).

Portanto, em sintonia com o instrumental teórico produzido ao longo dos últimos anos, a legislação brasileira incorporou um vasto catálogo de

regras e princípios que conferem sustentação a um novo modelo de direito administrativo, aqui descrito com base na referência aos princípios do pragmatismo e do pressuposto da confiança. O fortalecimento e a consolidação deste modelo, bem como sua incorporação à prática administrativa, são condição central para viabilizar e conferir segurança jurídica às políticas de governo digital. Trata-se de uma oportunidade ímpar para romper com práticas burocráticas e com a cultura da desconfiança, obstáculos históricos à inovação no serviço público.

## 5. Conclusão

Ao longo dos anos, a administração pública no Brasil se estruturou e foi moldada a partir de um amálgama entre uma concepção jurídica formalista, práticas burocráticas e uma generalizada cultura da desconfiança. As diversas faces desse modelo são conhecidas: interpretações e decisões baseadas em conceitos abstratos, ignorando as suas consequências práticas, defesa de ritos e formas como um fim em si mesmo, exigências de regularização desnecessárias e, ao fim e ao cabo, um ambiente institucional que incentiva e premia o conservadorismo e a apatia de servidores e gestores públicos.

O anacronismo e os efeitos negativos dessa realidade se tornam ainda mais graves no contexto da revolução digital ora em curso, representada pelas intensas transformações propiciadas pela disseminação do uso de novas tecnologias nas mais diversas esferas sociais. Como consequência, cidadãos cada vez mais conectados e acostumados à velocidade propiciada por novas funcionalidades e serviços, sempre à disposição de um simples toque na tela de seu smartphone, passam a direcionar — e verem frustradas — expectativas similares quanto ao modo de prestação e entrega de serviços públicos.

Conforme demonstrado neste trabalho, somos uma sociedade digital que convive, em larga medida, com um governo analógico. Vale dizer, um governo que, usualmente, presta serviços e se relaciona com os administrados com base em procedimentos desconectados, lentos e ineficientes, associados a altos custos e a uma baixa qualidade.

As iniciativas de governo digital — que sucedem e ampliam o foco das políticas de governo eletrônico — pretendem, justamente, transformar essa realidade, mediante a instituição de serviços públicos digitais, que sejam mais simples, céleres e eficientes. Trata-se de constituir um novo paradigma

de administração pública, fundado sobre os princípios da transparência, da inovação e da confiança, segundo os quais o uso das tecnologias digitais pode e deve viabilizar:

(i) a ampliação do acesso às informações públicas e a simplificação de mecanismos de prestação de contas e de interação entre a administração pública e a sociedade, incluindo a instituição de novos mecanismos de avaliação dos serviços;

(ii) a efetiva e constante inovação, mediante a adoção de modelos administrativos e jurídicos flexíveis, a admissibilidade controlada do risco, a relativa tolerância ao erro, o questionamento de práticas vigentes e a criação de incentivos para a experimentação e para a implementação de soluções criativas por parte de gestores públicos;

(iii) com base na arquitetura disponibilizada pelas tecnologias digitais, a constituição de novos modos de produção da confiança, por meio dos quais seja possível a redução de exigências burocráticas, bem como a garantia de maior simplicidade, celeridade, previsibilidade e segurança nas relações entre cidadãos e órgãos e entidades públicos.

No entanto, há diversos obstáculos que podem dificultar ou desvirtuar o sentido e os resultados das políticas de governo digital. De um lado, há o risco de digitalização de fachada, isto é, de manutenção da lógica burocrática tradicional sob uma roupagem eletrônica, equívoco muitas vezes encontrado na administração pública brasileira. De outro lado, se realizada sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas, a incorporação de tecnologias digitais pode gerar externalidades negativas, produzindo novos riscos e incertezas ou, ainda, abusos e violação de direitos.

Nesse cenário, o direito administrativo assume um papel relevante e decisivo como instrumental teórico capaz de fornecer segurança jurídica e estruturar os arranjos institucionais das políticas de governo digital. Para tanto, nos termos expostos neste artigo, é necessário um direito administrativo para o governo digital, que tome por base uma abordagem pragmática do direito e incorpore, em todos os seus atos e análises, o pressuposto da confiança. E aqui não estamos mais no plano da abstração teórica, pois alterações legais recentes positivaram regras e princípios que impõem aos profissionais e aplicadores do direito a obrigação de basear decisões públicas em fatos e consequências, sempre considerando a presunção de boa-fé do particular.

O desafio que se apresenta a todos nós é o de levar adiante esses preceitos legais, de modo que, aos poucos e de forma persistente, o sentido pejorativo do termo “burocracia” passe a conviver com novos significados, que reflitam a

existência de um governo que atenda às expectativas de uma sociedade digital, especialmente por meio de uma administração pública mais transparente, inovadora e confiável.

## Referências

BALBE, Ronald. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos do governo federal. *Revista de Serviço Público*, Brasília, n. 61, p. 189-209, abr./jun. 2010.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 203-224, nov. 2018.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise das percepções de dirigentes. In: CAVALCANTE, Pedro et al. (Org.). *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Enap/Ipea, 2017. p. 145-164.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital — EGD: transformação digital, cidadania e governo*. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia brasileira para a transformação digital (E-Digital)*. Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal*. Brasília: Enap, 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília, dezembro, 2002.

BREGA, José Fernando. *Governo eletrônico e direito administrativo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, p. 7-40, jan./abr. 1996.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. I.

CASTELANI, Clayton. Prova de vida do INSS à distância começa testes em agosto. *Agora São Paulo*, 30 jul. 2019. Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2019/07/prova-de-vida-do-inss-a-distancia-comeca-testes-em-agosto.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2017*. Disponível em: <<http://data.cetic.br/cetic/explore>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

CYRINO, André. Legalidade administrativa de carne e osso: uma reflexão diante do processo político brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 274, p. 175-208, jan./abr. 2017.

DATAPREV. *CE/PR/008/2019*. Brasília, 6 set. 2019. Disponível em: <[https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/ce\\_pr\\_008\\_2019\\_ref\\_carta\\_idec\\_647\\_2019.pdf](https://portal.dataprev.gov.br/sites/default/files/arquivos/ce_pr_008_2019_ref_carta_idec_647_2019.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019.

DINIZ, Eduardo et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, p. 23-48, jan./fev. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Carta Idec nº 647/2019/Coex*. São Paulo, 30 ago. 2019. Disponível em: <[https://idec.org.br/sites/default/files/carta\\_idec\\_647\\_2019\\_coex\\_0.pdf](https://idec.org.br/sites/default/files/carta_idec_647_2019_coex_0.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2019.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 63-92, nov. 2018.

LEONARDI, Marcel. Internet: elementos fundamentais. In: SILVA, R.; SANTOS, M. (Org.). *Responsabilidade civil na internet e nos demais meios de comunicação*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 79-95.

MARGETTS, Helen. Governo eletrônico: uma revolução na administração pública? In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Org.). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Unesp, 2010. p. 357-376.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Artigo 21 da LINDB: indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial, p. 43-61, nov. 2018.

NORTH, Douglass. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Revisão do governo digital no Brasil: rumo à transformação digital do setor público – principais conclusões*. 2018. Disponível em: <[www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view](http://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view)>. Acesso em: 29 out. 2019.

PALFREY, J. Four phases of internet regulation. *Social Research*, v. 77, n. 3, p. 981-996, 2010.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p. 401-406.

PEW RESEARCH CENTER. *Smartphone ownership is growing rapidly around the world, but not always equally*, fev. 2019. Disponível em: <[www.pewresearch.org/global/2019/02/05/smartphone-ownership-is-growing-rapidly-around-the-world-but-not-always-equally/](http://www.pewresearch.org/global/2019/02/05/smartphone-ownership-is-growing-rapidly-around-the-world-but-not-always-equally/)>. Acesso em: 1º jul. 2019.

POSNER, Richard. *A problemática da teoria moral e jurídica*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

SCHNEIER, Bruce. *Liars & outliers: enabling the trust that society needs to thrive*. Indianapolis: John Wiley & Sons, 2012.

SOUZA, Carlos Affonso. Segurança e sigilo dos dados pessoais: primeiras impressões à luz da Lei nº 13.709/2018. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena (Org.). *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 417-441.

\_\_\_\_\_. Por que é um risco um cadastro com rosto, RG e até nosso modo de andar. *Tecfront*, 11 out. 2019. Disponível em: <<https://tecfront.blogosfera.uol.com.br/2019/10/11/governo-cria-base-de-dados-unificada-que-liga-cpf-rosto-e-forma-de-andar/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

VARELLA, Marcelo; OLIVEIRA, Clarice; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 560-583, 2017.

WERBACH, Kevin. *The blockchain and the new architecture of trust*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2018.

WORLD BANK. *Doing Business 2019: training for reform*. Washington: 2019. Disponível em: <[https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://portugues.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)>. Acesso em: 1º jul. 2019.