



GOVERNO DIGITAL: POLÍTICA PÚBLICA, NORMAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS  
NO REGIME FEDERATIVO BRASILEIRO: A EDIÇÃO DA LEI FEDERAL N.º 14.129/2021  
E O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL

*DIGITAL GOVERNMENT: PUBLIC POLICY, RULES AND INSTITUTIONAL  
ARRANGEMENTS IN THE BRAZILIAN FEDERATIVE REGIME. THE NEW FEDERAL  
LAW 14.129/2021 AND THE DEVELOPMENT OF A NATIONAL DIGITAL  
GOVERNMENT POLICY*

Patrícia Baptista<sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-1377-9573>

Leonardo Antoun<sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-3845-5986>

<sup>A</sup> Professora Associada de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UERJ. Doutora em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito Público pela UERJ. Procuradora do Estado do Rio de Janeiro

<sup>B</sup> Mestre em Direito Público pela UERJ. Procurador do Estado do Rio de Janeiro.

Correspondência: [patriciafbaptista@gmail.com](mailto:patriciafbaptista@gmail.com)

DOI: 10.12957/rfd.2022.70724

Artigo de autores convidados.

**Resumo:** O artigo apresenta o governo digital sob a perspectiva de política pública, de sistema normativo e de arranjo institucional. Identifica normas e arranjos institucionais na política desenhada pelo governo federal brasileiro. Considera o ponto de vista das unidades da federação, para indicar a necessidade de integração federativa com preservação da autonomia local em face do protagonismo federal. E, por último, discorre sobre as virtudes, os riscos e os desafios para os entes da federação no desenvolvimento da política de governo digital.

**Palavras-chave:** Governo digital. Governo eletrônico. Política pública. Sistema normativo. Arranjo institucional. Regime federativo. Estados-membros. Autonomia federativa. Proteção de dados. Transparência. Eficiência. Privacidade. Coordenação interfederativa. Desigualdade digital.

**Abstract:** The article explores the idea of digital government conceived as a public policy, a regulatory system and an institutional arrangement. It identifies norms and institutional arrangements in the policy designed by the Brazilian federal government. And in regard of the federation units, it indicates the need for federative integration with preservation of local autonomy in the face of federal protagonism. And, finally, it discusses the virtues, risks and challenges in the development of digital government policy.

**Keywords:** Digital government. Electronic government. Public policy. Regulatory system. Institutional arrangement. Federative system. States-members. Federative autonomy. Data protection. Transparency. Efficiency. Privacy. Inter-federative coordination. Digital inequality.



## 1. O DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DIGITAL NO BRASIL

### 1.1 GOVERNO DIGITAL: EM QUE CONSISTE

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, por governo digital compreende-se o uso das tecnologias, como parte das estratégias de modernização de governos, para a criação de utilidade pública, consistente no apoio à produção e acesso a dados, serviços e conteúdo, a partir da atuação integrada em um ecossistema composto por entidades governamentais, organizações não governamentais, associações de empresas e cidadãos<sup>1</sup>.

No âmbito normativo brasileiro, a Lei federal nº 14.129/21 não contempla definição de governo digital, optando apenas por estabelecer suas diretrizes e principiologia. Como apontam Vanice do Valle e Fabrício Motta<sup>2</sup>, trata-se de escolha legislativa que pretende viabilizar compreensões menos herméticas do conceito, viabilizando a construção de uma transição de um governo eletrônico para um governo digital. De fato, embora as expressões “governo eletrônico” e “governo digital” sejam muitas vezes empregadas como sinônimas, em alguns textos, particularmente em algumas páginas oficiais, são identificadas diferenças sensíveis.

O governo eletrônico, introduzido nos anos 2000, funcionaria como etapa antecedente ao governo digital, que teria começado a se desenvolver, especialmente, a partir de 2015. O governo eletrônico reflete a aquisição de novos equipamentos e softwares para aprimoramento de processos internos de trabalho, além da disponibilização de informações em sítios eletrônicos, sem, porém, mudanças efetivas na lógica burocrática que balizava as relações entre o Estado e os seus cidadãos. O governo digital, por sua vez, apresenta-se como

---

<sup>1</sup> No original: “Digital Government refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments’ modernisation strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organisations, businesses, citizens’ associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government” (OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD, Publishing, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.html> - Último acesso em 05.06.2022).

<sup>2</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. In: MOTTA, Fabrício, VALLE, Vanice Regina Lírio do. Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação. Belo Horizonte : Fórum, 2022, p.46.

sistema normativo, política pública e fonte de novos arranjos institucionais no Estado, “tomando como ponto de partida, de um lado, o acúmulo teórico, as críticas e o aprendizado associado às iniciativas de governo eletrônico e, de outro, o potencial aberto pela intensificação da revolução digital em curso (...)”<sup>3</sup>.

Há, portanto, duas ordens de razão que justificariam a distinção entre governo eletrônico e governo digital<sup>4</sup>. A primeira seria a expansão acelerada de tecnologias disruptivas – *Big Data*, *Internet of Things* (IoT), inteligência artificial, *cloud computing* e *blockchain* – que impactam profundamente a sociedade e, por consequência, as formas de atuação da Administração Pública. A segunda, por seu turno, seria decorrente da necessidade de mudança da mentalidade da atuação administrativa, com o ingresso da tecnologia de informação como elemento central da transformação do setor público. Assim, o novo modelo adota como premissas a coordenação institucional e a criação de estratégia de longo prazo, refletindo verdadeira política pública de Estado<sup>5</sup>.

Por essa razão, a OCDE destaca nove pilares do governo digital que refletem aprofundamento de seu antecessor, a saber, (i) fortalecimento da liderança no processo de transformação, alterando mentalidade e capacidade digital no nível individual; (ii) integração da rede regulatória e institucional, em direção a um sistema normativo compreensivo; (iii) mudança da cultura organizacional; (iv) promoção de pensamento sistêmico e de abordagem integrada na formulação e na efetivação de políticas públicas; (v) garantia do gerenciamento estratégico da informação e do acesso público à informação; (vi) acessibilidade da infraestrutura tecnológica; (vii) mobilização de recursos por meio de parcerias; (viii) aperfeiçoamento da capacidade de escolas de administração pública; e (ix) desenvolvimento de habilidades na sociedade.

Ainda nesse contexto, igualmente não se confundem, embora se inter-relacionem fortemente, os conceitos de governo digital e o de governança digital. A noção de “governo”

---

<sup>3</sup> BORGES DE CARVALHO, Lucas. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista De Direito Administrativo*, 279(3), p.124. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959>. Acesso em 22 de maio de 2022.

<sup>4</sup> VIANA, Ana Cristina Aguiar. Digital transformation in public administration: from e-Government to digital government. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, pp.39-41, jan./abr. 2021. DOI: 10.47975/IJDL/1viana.

<sup>5</sup> “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” (BORGES DE CARVALHO, Lucas. *Ibidem*, p.123).

implica estruturas públicas verticais e hierarquizadas, ao passo que “governança” envolve concepção mais horizontal, e, por isso mesmo, mais abrangente, com a integração de entidades não governamentais e da própria sociedade civil<sup>6</sup>. O governo federal, por exemplo, publicou Estratégia de Governança Digital (EGD) que consiste justamente no avanço de três eixos principais a partir de indicadores e metas: o acesso à informação, a prestação de serviços e a participação social. Dentre seus objetivos estão o fomento à disponibilização e ao uso de dados abertos, a ampliação da oferta de serviços públicos por meio da transformação digital e a ampliação da participação na melhoria das políticas e dos serviços públicos<sup>7</sup>.

Assim, a governança digital reconhece o Estado como parte integrante do ambiente digital e desenvolve modos de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania a partir dessa realidade<sup>8</sup>. O Estado deixa, assim, a posição de mero consumidor dessas novas tecnologias para ser seu agente catalisador, com a transição efetiva do governo eletrônico para o governo digital. Desde dezembro de 2019, o Brasil aderiu à Recomendação sobre Estratégias de Governo Digital adotada no ano de 2014 pela OCDE, mas esta transição já vem ocorrendo há mais tempo, com o desenvolvimento da primeira proposta de política de governo eletrônico em 2000<sup>9</sup>. O seu aprofundamento, perseguido pela edição da lei federal nº 14.129/21, passa necessariamente pela compreensão do governo digital como política pública, sistema normativo e arranjo institucional.

## 1.2. GOVERNO DIGITAL EM TRÊS FRENTES: POLÍTICA PÚBLICA, SISTEMA NORMATIVO E ARRANJO INSTITUCIONAL

O presente estudo se volta ao tema do governo digital sobretudo sob a ótica jurídica. Contudo, mesmo a ótica jurídica é compreensiva, interessando-lhe não apenas o conjunto

---

<sup>6</sup> VIANA. Ana Cristina Aguilar. Ibidem, p.35.

<sup>7</sup> CARVALHO, Lucas Borges de. Ibidem, p.126.

<sup>8</sup> “Governança Digital: é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (Brasil, 2016a) ” (CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. A transformação digital do governo brasileiro: analisando as recomendações dos organismos internacionais. Monografia, Universidade Federal de Minas Gerais, 2019, p.12).

<sup>9</sup> COZENDEY, Carlos Marcio; BARBOSA, Andreza Brandão; DE SOUSA, Leandro Magalhães de Silva. O projeto going digital da OCDE: caminhos para a transformação digital no Brasil. Revista tempo do mundo, n.25, abr.2021.

normativo editado, como também o exame das políticas públicas desenvolvidas e dos arranjos institucionais existentes, campos complementares entre si.

Nesse trabalho, ainda, não se pretende aprofundar todas as questões relacionadas à definição e implantação da política de governo digital. Serão examinados aqui especialmente os problemas relacionados ao governo digital *vis-à-vis* o arranjo federativo brasileiro. Mais, particularmente, almeja-se investigar como as iniciativas federais (normas, políticas públicas e arranjos institucionais) repercutem sobre os demais entes federativos, o que será abordado adiante, no item 2.

### 1.2.1. O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE GOVERNO DIGITAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

A atuação concertada de agentes públicos do Poder Executivo e de agentes políticos do Poder Legislativo na construção da política pública de governo digital tem se mostrado parte necessária para sua expansão. Estudo empírico<sup>10</sup> da experiência dos Estados Unidos sugere que estados federados que mais inovaram nesse campo foram aqueles em que o Poder Legislativo era mais profissional e em que a burocracia estatal era mais preparada tecnicamente<sup>11</sup>. De outro lado, porém, o mesmo estudo revela baixa correlação entre a implementação do governo digital e demandas da sociedade civil e participação social, constatando que estados federados em que havia maior acessibilidade digital não necessariamente figuraram como aqueles em que a política pública está mais avançada.

As dificuldades verificadas na pesquisa empírica permitem inferir que, além da necessidade de maior profissionalização da burocracia estatal, é importante garantir a efetividade do governo digital, diminuindo gargalos de acesso da sociedade civil às plataformas digitais. O desenvolvimento de estratégias de modernização de governos sem a correspondente criação de utilidade pública não faz sentido sob a perspectiva dos direitos fundamentais sociais, gerando inaceitável aprofundamento do problema da invisibilidade

---

<sup>10</sup> MCNEAL, Ramona S.; TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen; Dotterweich, Lisa J., 2003. Innovating in Digital Government in the American States, *Social Science Quarterly*, Southwestern Social Science Association, vol. 84(1), pages 52-70, March.

<sup>11</sup> Os pesquisadores explicam que esse critério é medido a partir de um índice criado em 1992 que utiliza o Congresso Nacional como parâmetro e adota variáveis como salários, *staff* e *time-in-session* das legislaturas estaduais.

digital no século XXI, especialmente entre os mais idosos, os com baixa ou nenhuma escolaridade e os desempregados<sup>12</sup>. Todos esses elementos, pois, devem ser levados em consideração no planejamento do governo digital sob seu viés de política pública.

No Brasil, a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, destaca a função do Estado no planejamento de políticas sociais, acrescentando parágrafo único ao artigo 193, por meio do qual assegura “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Além disso, a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, inseriu no artigo 37 novo dever constitucional de “avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados”. É dizer que a preocupação com a formulação e monitoramento das políticas públicas para expansão do governo digital é imperativo constitucional, ganhando contornos relevantes para o direito público.

As iniciativas de implantação do governo digital no país remontam ao início dos anos 2000 e o seu desenvolvimento, além, obviamente, de fatores tecnológicos, envolve também fatores políticos e institucionais<sup>13</sup>. O Programa de Governo Eletrônico iniciado ainda em 2001 se deu sob coordenação política da Presidência da República, com apoio técnico e gerencial da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Cuidou-se, portanto, de iniciativa do Poder Executivo federal, que tinha três principais linhas de ação: (i) a interação com o cidadão; (ii) a melhoria da sua própria gestão interna; e (iii) a integração com parceiros e fornecedores do Estado<sup>14</sup>.

Nesse primeiro momento, o foco da política pública era a abertura informacional – por meio de divulgação de dados em sítios eletrônicos oficiais – e o fornecimento de serviços – como a entrega da declaração de Imposto de Renda, a emissão de certidão negativa de débitos, a matrícula escolar no ensino básico, os programas de ensino à distância e a votação em urnas eletrônicas. Todas essas funcionalidades eram voltadas à atração de empresas, do

---

<sup>12</sup> REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fabio. Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Sequência estudos jurídicos e políticos*, vol. 41, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>

<sup>13</sup> DINIZ, Eduardo Henrique *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, bimestral, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf> Acesso em: 22 de maio de 2022, p. 26

<sup>14</sup> MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *Comunicologia-Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 12, n. 2, 2020, p.165.

terceiro setor, da sociedade civil organizada e até mesmo de outros governos para o Brasil. O cidadão e as grandes corporações eram equiparados a clientes que deveriam ser captados pela Administração Pública federal.

Em um segundo momento, o governo digital passou a funcionar como pretenso mecanismo de inclusão social e democratização de acesso a serviços públicos. O “Planejamento Estratégico-Relatório Consolidado”, expedido pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico no ano de 2004 dá conta de novas diretrizes estratégicas que incluem (i) promoção da cidadania como prioridade; (ii) indissociabilidade entre inclusão digital e o governo eletrônico; (iii) utilização do software livre como recurso estratégico; (iv) gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; (v) racionalização de recursos; (vi) adoção de políticas, normas e padrões comuns; e (vii) integração com outros níveis de governo e com os demais poderes<sup>15</sup>.

Impulsionada pela perspectiva de ingresso do Brasil na OCDE e pelos instrumentos internacionais de que o país é signatário, além claro, pela imposição do desenvolvimento de novas tecnologias, no ano de 2016 editou-se o Decreto federal nº 8.638, instituindo a Política de Governança Digital, e apresentou-se o documento “Estratégia de Governança Digital–EGD”, com metas e objetivos claros para tornar o governo digital mais eficiente. Em seguida, no ano de 2018 é divulgado o documento “Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo”, que pretendeu atualizar a política pública até então adotada, ampliando o acesso à informação, a prestação dos serviços e a participação social.

A despeito do histórico apresentado, o governo digital como política pública enfrenta problemas que merecem atenção. Nesse ponto, o Tribunal de Contas da União vem exercendo papel relevante de fiscalização de fragilidades e de excessos do sistema. O Acórdão TCU nº 1.469/2017 é paradigmático no estudo do tema. Nesse precedente, o Tribunal examinou o uso de tecnologias digitais como parte da estratégia de modernização governamental, por meio de Relatório de Auditoria de Natureza Operacional. O Ministro relator Benjamin Zymler destacou como gargalos do governo digital, dentre outros, (i) a fragilidade do monitoramento da política pública; (ii) a inexistência de *standards* quantitativos e qualitativos do serviço prestado; (iii) a ausência de mecanismo remoto e seguro de

---

<sup>15</sup> MESQUITA, Kamila. Op.Cit., p.168.



autenticação da identidade do cidadão; e (iv) a limitação da interoperabilidade entre serviços públicos digitais ofertados por diferentes órgãos e entidades.

Além do controle externo exercido pela Corte de Contas, o próprio Poder Executivo federal vem buscando desenvolver mecanismos de controle interno do governo digital como política pública, notadamente a partir do estabelecimento de metas e de prazos, na forma do Decreto federal nº 10.332 de 28 de abril de 2020, recentemente atualizado pelo Decreto federal nº 10.966, de 14 de março de 2022. O comitê bipartite de acompanhamento da Estratégia de Governo Digital – integrado por gestores da Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia – realiza reuniões periódicas para avaliação da política pública, que também pode ser acompanhada em tempo real no sítio eletrônico “Estratégia de Governo Digital 2020-2022 — Português (Brasil) (www.gov.br)”.

Assim, verifica-se a intensificação da fiscalização do governo digital como política pública, o que denota a sua centralidade para a gestão pública brasileira nos últimos anos. A implementação de políticas de governo digital é analisada sob a perspectiva da eficiência, da economicidade e da própria efetividade dos direitos fundamentais. Não obstante, para além do governo digital como política pública, também vem se fortalecendo no país a sua perspectiva de sistema normativo e de arranjo institucional, que serão melhor expostos nos subtópicos seguintes.

### 1.2.2. O SISTEMA NORMATIVO DE GOVERNO DIGITAL NO BRASIL: A LEI FEDERAL N.º 14.129/2021 E OS ATOS NORMATIVOS INFRALEGAIS

A edição da Lei federal n.º 14.129, de 29 de março de 2021, oriunda de projeto do Poder Legislativo<sup>16</sup> pode ser considerada resposta normativa para enfrentar os problemas

---

<sup>16</sup> O Projeto de Lei nº 7843/2017 deu origem ao processo legislativo, sendo de autoria dos deputados federais Alessandro Molon – PSB/RJ, Professor Israel Batista – PV/DF, Mariana Carvalho – PSDB/RO, Rodrigo Coelho – PSB/SC, João H. Campos – PSB/PE, Vinicius Poit – NOVO/SP, Luisa Canziani – PTB/PR, Tiago Mitraud – NOVO/MG, Marcelo Calero – CIDADANIA/RJ, Paulo Ganime – NOVO/RJ, Tabata Amaral – PDT/SP e outros. A este Projeto principal foram apensados o Projeto de Lei nº 3.443 de 2019, de autoria do deputado federal Tiago Mitraud – NOVO/MG e outros; e o Projeto de Lei nº 4.797, de 2019, de autoria do deputado federal Professor Israel Batista – PV/DF. Ambos os Projetos de lei apensados dispõem sobre a prestação digital de serviços públicos.

Fonte: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2141142>



apontados pela OCDE. De fato, como destacam Thortensen e Zuchieri, a legislação no Brasil pode ser classificada como uma “alavanca política para gerar mudança”<sup>17</sup>. E, aparentemente, essa é a expectativa que se tem com a edição da referida norma federal, que é extensa e tem realmente a ambição de organizar a matéria e impulsionar processos de intensificação do governo digital. A lei, de algum modo, tenta uniformizar um processo que até aqui apresenta certo grau de fragmentação, aclarando a política pública, organizando os arranjos institucionais e fixando os marcos normativos.

A despeito da centralidade da Lei federal nº 14.129/2021, há relevante produção legiferante que reflete os recentes esforços do governo federal no sentido da implantação do governo digital. Segundo Vanice do Valle e Fabrício Motta e<sup>18</sup>, a lei federal é “um passo a mais na consolidação dessa performance” e “promove uma conciliação entre a racionalidade jurídica (...) e a racionalidade de gestão”. Nesse sentido, é possível mencionar o artigo 8º da Lei federal nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação), o artigo 24, inciso III da Lei federal nº 12.965/11 (Lei do Marco Civil da Internet) e o artigo 174 da Lei federal nº 14.133/21 (Lei de Licitações). Os atos normativos versam, respectivamente, sobre o dever de entidades públicas divulgarem informações de interesse coletivo em seus sítios eletrônicos; sobre a diretriz da interoperabilidade tecnológica e da racionalização dos serviços digitais; e sobre a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas.

Para além delas, também vem sendo observada proliferação de atos infralegais que pretendem aprimorar a disciplina do tema do governo digital. Nesse contexto, é possível mencionar (i) o Decreto federal nº 8.936/2016, que inaugurou a Plataforma de Cidadania Digital; (ii) o Decreto federal nº 9.094/2017, que introduziu procedimentos de simplificação do serviço público; (iii) o Decreto federal nº 9.319/2018, que instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital – SinDigital; (iv) o Decreto federal nº 9.756/2019, que criou a solução unificada de autenticação do cidadão; (v) o Decreto federal nº 10.332/2020, que reflete a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e (vi) o

---

<sup>17</sup> THORSTENSEN, V.; ZUCHIERI, A. M. Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. São Paulo: FGV EESP, maio 2020 (Texto para Discussão, n. 529), p.21. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10438/29177>>.

<sup>18</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Cit, p.44.

Decreto federal nº 10.996/22, que promoveu alterações pontuais na Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022.

Toda a legislação apresentada é inspirada no objetivo comum de fortalecimento do governo digital como sistema normativo, que culminou na Lei federal nº 14.129/2021. Porém, como destacado pela OCDE, a chamada *cultura legalista* – que consiste na percepção disseminada no Brasil de que qualquer correção de rumo depende da edição de marcos regulatórios – deve ser acompanhada de uma “mentalidade política mais inovadora, dirigente e ágil, permitindo ao setor público identificar as transformações digitais sem considerar permanentemente ações legais e regulatórias como o primeiro passo a ser tomado”<sup>19</sup>. É dizer que o sistema normativo, em si mesmo, é insuficiente enquanto não houver a efetiva mudança de mentalidade da burocracia estatal.

Nesse sentido, Vanice do Valle e Fabrício Motta<sup>20</sup> mapeiam possíveis bloqueios da estrutura administrativa brasileira na assimilação do governo digital, que precisam ser superados para que o sistema normativo produza os efeitos desejados, a saber: (i) a influência do modelo burocrático e os conflitos potenciais com os parâmetros de desburocratização, de flexibilidade e de inovação; (ii) a persistência da visão de controle fiscal e as dificuldades de justificação do investimento em redes de infraestrutura telemática, em equipamentos e em soluções nacionais e contínuas que não esbarrem na precariedade das administrações públicas brasileiras; e (iii) o conservadorismo do controle, que tem dificuldades de naturalizar o risco de insucesso e incorporar a lógica da curva de aprendizado comum a instituições que pretendem promover transformações de longo prazo.

A superação desses entraves à plena implementação do sistema normativo do governo digital passa, como visto, pela adoção de novas práticas, baseadas nos princípios da transparência, da inovação e da confiança, pela Administração Pública brasileira e por seus órgãos controladores. O redesenho institucional é parte da solução dos problemas apontados e toca na última perspectiva do governo digital que interessa ao direito, qual seja, a construção de arranjo institucional adequado.

---

<sup>19</sup> THORSTENSEN, V.; ZUCHIERI, A. M. Cit., p.21.

<sup>20</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Cit., pp50-57.

### 1.2.3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DIGITAL NO PAÍS

Sob o enfoque dos arranjos institucionais, o governo digital envolve ao menos dois pontos centrais de análise, decorrentes da exploração dos limites à uniformidade e à interoperabilidade de sistemas. Por uniformidade, entende-se a utilização de plataforma comum entre os diversos entes nacionais e subnacionais para fornecimento de produtos e prestação de serviços de forma digital. Por seu turno, a interoperabilidade pressupõe a capacidade de plataformas diferentes atuarem conjuntamente para adequado atendimento das finalidades públicas.

De um lado, há o desafio sob o ponto de vista interno do governo federal, de examinar as vantagens e desvantagens de uma maior centralização ou fragmentação das plataformas entre seus órgãos e entidades. De outro lado, há o desafio – ainda mais complexo – de definir os limites da integração entre as plataformas de governo digital da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, notadamente em um país que adota o federalismo como forma de Estado. Esses, aliás, são problemas identificados na literatura de direito comparado, especialmente em países que também adotam estrutura federalista<sup>21</sup>.

As diretrizes da OCDE acerca das estratégias para o desenvolvimento do Governo Digital, expedidas em 15 de julho de 2014, apresentam clara inclinação favorável à centralização das plataformas, de modo a permitir abrangente interoperabilidade entre os sistemas. Assim, o documento recomenda em diversas passagens a coordenação interministerial de esforços e a colaboração entre os diversos níveis de governo, inclusive no plano internacional. Embora o raciocínio pareça simples, gera perplexidades no Brasil, em que a transformação digital é ainda verticalmente fragmentada e desigual nos vários níveis de governo. Não por outra razão, a OCDE aponta, em seu diagnóstico, que o desenvolvimento do governo digital no Brasil apresenta problemas de coordenação em decorrência da ausência clara de liderança, com a repartição do poder decisório entre múltiplos órgãos.

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, ver: MERGEL, Ines Digital Transformation of the German State. In Kuhlmann, Sabine; Proeller, Isabella; Schimanke, Dieter & Ziekow, Jan: *Public Administration in Germany*. Palgrave MacMillian, 2021. Springer International Publishing.

Tal percepção também foi compartilhada pelo Tribunal de Contas da União, no já mencionado Acórdão TCU nº 1.469/2017. Dessa feita, o Ministro relator Benjamin Zymler ressaltou que “um dos grandes obstáculos identificados para a potencialização dos serviços da espécie é o não-compartilhamento de informações entre os diversos órgãos da administração pública federal, atribuindo à sociedade a tarefa de apresentar a um órgão informações oriundas de outros, as quais poderiam ser compartilhadas de modo integrado, célere e menos dispendioso”. Igualmente, em voto apartado, o Ministro Aroldo Cedraz destacou “ser imprescindível considerar que as informações produzidas ou custodiadas pelas diferentes instâncias da administração pública devem ser tratadas como ativos de propriedade ou responsabilidade do Estado, e não de cada órgão individualmente, de modo que o seu co-compartilhamento ocorra de maneira automática e a custos mínimos”.

A partir dessas considerações, o Tribunal de Contas da União expediu recomendação no sentido de que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão elaborasse estratégias para minimizar redundâncias e ineficiências, utilizando para tanto das empresas estatais de tecnologia, em especial o Serpro e o Dataprev. Em linha com essas premissas, o Decreto federal nº 10.332/2020 pretendeu enfrentar esta questão, por meio da criação do Comitê de Governança Digital que, se não resolve totalmente o problema, por meio da centralização em um único órgão ou autoridade, tenta ao menos discipliná-lo. Além disso, vale o registro do certo protagonismo que as empresas estatais federais citadas pelo Tribunal de Contas da União e estaduais – no caso do Estado do Rio de Janeiro, o Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro (PRODERJ) – têm no desenvolvimento da política de governo digital.

Noutro giro, o segundo desafio, do ponto de vista dos arranjos institucionais, na implantação e desenvolvimento da política de governo digital no Brasil, é o modelo federativo de organização do Estado brasileiro. A complexidade das questões é bastante potencializada em relação aos mais de cinco mil municípios brasileiros, principais prestadores de serviços públicos à população brasileira. E, portanto, onde a implantação da política de governo digital tem o potencial de produzir maior impacto para o cidadão. E, onde, por oposição, talvez a sua implantação, considerada a grande heterogeneidade das realidades municipais brasileiras,

por razões orçamentárias, de falta de capacidade técnica e de vontade política, esteja mais atrasada<sup>22</sup>.

Esse tema será desenvolvido nos capítulos seguintes, com foco especialmente na situação das unidades da federação, estados e municípios, e na legislação que vem tentando disciplinar a matéria, calibrando o equilíbrio possível entre a eficiência decorrente da centralização e da interoperabilidade dos sistemas, e o respeito à autonomia dos entes federativos.

## 2. O GOVERNO DIGITAL NO ÂMBITO FEDERATIVO

### 2.1. INTEGRAÇÃO FEDERATIVA, PROTAGONISMO FEDERAL E AUTONOMIA LOCAL

A implementação da política de governo digital em Estados federais apresenta complexidades maiores do que as enfrentadas em Estados unitários, decorrentes da estrutura e autonomia federativas. A repartição (constitucional) de competências (legislativas e materiais) inerente ao modelo federativo importa em que as competências para prestar cada serviço sejam alocadas em cada nível federativo. Já, no âmbito interno de cada unidade federada, a autoadministração – um dos três pilares da autonomia federativa<sup>23</sup> – autoriza a que cada ente federado disponha sobre a prestação dos seus serviços à população. A estrutura federativa, portanto, responde por uma parte significativa da fragmentação da governança<sup>24</sup> apontada pela OCDE como um dos entraves da política de governo digital no Brasil<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Registre-se, por exemplo, que a página do Governo Digital comemorava, em abril de 2022, a adesão de cerca de 100 (cem) municípios ao portal Gov.br. Número tímido diante do total, embora, entre eles, 15 (quinze) sejam capitais (que concentram a maior parte da população) e tenha havido a adesão do maior deles, o de São Paulo, agora em 2022 (<https://www.convergenciadigital.com.br/Governo/Cidade-de-Sao-Paulo-adere-a-plataforma-Gov.br%2C-que-chega-a-100-municipios-60053.html>).

<sup>23</sup> PIRES, Thiago Magalhães. *As Competências Legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, p. 48, com referências à farta literatura acerca do tema.

<sup>24</sup> VIANA, Ana Cristina Aguilar. Cit, 2020. Segundo a autora, a integração institucional e do arcabouço normativo, assim como as abordagens integradas de prestação de serviços e de elaboração de políticas figuram entre os nove pilares da OCDE para uma transformação por meio do governo digital.

<sup>25</sup> OCDE (2018). *Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público*, Projeto Governo Digital OCDE, Publicações OECD, Brasil. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-reviewbrazil-portugues.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2022, pp. 10 e 22: “O modelo federativo brasileiro de governo compreende um Distrito Federal, 26 estados e 5.570 municípios. Como resultado, os governos locais se beneficiam de uma considerável autonomia política administrativa e financeira o que traz vários níveis de desafios para a governança transversal e para a coordenação de políticas de governo digital”.

Nesse quadro, o desenvolvimento de uma política de governo digital por plataforma que pretenda unificar e simplificar o acesso, por meio de tecnologias digitais, aos serviços públicos, depende de mecanismos que promovam a integração dos serviços estaduais e municipais. Não basta o desenvolvimento de uma política dirigida à Administração federal, já que, como acima se mencionou e é destacado pela OCDE, os serviços públicos no país são, em sua grande maioria, prestados por estados e municípios (mais até por esses últimos, pode-se dizer)<sup>26</sup>.

Portanto, segundo amplamente reconhecido, o sucesso de qualquer política de governo digital em um Estado federado pressupõe que sejam realizados esforços de integração institucional<sup>27</sup>.

Vale destacar que esse problema não é exclusividade brasileira.

Em recente artigo (2021) sobre a transformação digital no Estado alemão (não por acaso um dos mais atrasados na Europa na matéria), Ines Mergel imputa à independência entre os diversos níveis de governo, e aos diversos estágios de progresso entre eles, o avanço lento da digitalização na Administração Pública alemã<sup>28</sup>. Para tratar da questão, inclusive, foi recém aprovada uma emenda à Lei Fundamental alemã (art. 91c) dispondo sobre a cooperação entre os níveis federal e estadual no planejamento, construção e operação dos sistemas de informação<sup>29</sup>. Mergel, porém, crítica a emenda constitucional por ser insuficiente,

---

<sup>26</sup> OCDE (2018). *Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público*. Cit., p. 22.

<sup>27</sup> VIANA, Ana Cristina Aguilar.. Cit., p. 40

<sup>28</sup> MERGEL, Cit, p. 332.

<sup>29</sup> Article 91c [Information technology systems]

(1) The Federation and the *Länder* may cooperate in planning, constructing and operating information technology systems needed to discharge their responsibilities.

(2) The Federation and the *Länder* may agree to specify the standards and security requirements necessary for exchanges between their information technology systems. Agreements regarding the bases of cooperation under the first sentence may provide, for individual responsibilities determined by their content and scope, that detailed regulations be enacted with the consent of a qualified majority of the Federation and the *Länder* as laid down in the agreements. They require the consent of the Bundestag and the legislatures of the participating *Länder*; the right to withdraw from these agreements cannot be precluded. The agreements shall also regulate the sharing of costs.

(3) The *Länder* may also agree on the joint operation of information technology systems along with the establishment of installations for that purpose.

(4) To link the information networks of the Federation and the *Länder*, the Federation shall establish a connection network. Details regarding the establishment and the operation of the connection network shall be regulated by a federal law with the consent of the Bundesrat.

(5) Comprehensive access by means of information technology to the administrative services of the Federation and the *Länder* shall be regulated by a federal law with the consent of the Bundesrat. Disponível em: [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/englisch\\_gg.html#p0504](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0504). Acesso em 06 de jun. 2022.

uma vez que é omissa com relação aos onze mil municípios alemães, igualmente autônomos administrativamente. Segundo a autora, permanece a indefinição sobre como os municípios irão se ajustar aos parâmetros fixados em nível federal e estadual.<sup>30</sup>

Já nos Estados Unidos, embora a difusão do governo eletrônico tenha sido rápida e alcançado todos os cinquenta estados já há mais de uma década, verificam-se disparidades entre eles, quanto ao número de serviços disponíveis, quanto ao tipo de acesso, inovação etc.<sup>31</sup> O destaque maior, porém, é a ausência de integração entre os serviços estaduais e federais. O portal [digital.gov](https://www.digital.gov)<sup>32</sup> unifica apenas os serviços federais, oferecendo ferramentas de digitalização em nível federal. Aparentemente, não há integração da plataforma federal com as estaduais, nem destes entre si. Essa fragmentação muito possivelmente está ligada à amplitude da autonomia estadual naquele país.

No Brasil, em que a transformação digital é ainda verticalmente fragmentada e desigual nos vários níveis de governo<sup>33</sup>, a União, em 2018, mirando o ingresso na OCDE, resolveu desenhar uma política nacional de governo digital, se dispondo a capitanear um processo de coordenação institucional interfederativa.

Os objetivos, alinhados nas estratégias de governo digital publicadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia naquele ano, eram alcançar a “integração entre serviços das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal), com vistas à resolução unificada de problemas dos cidadãos”; assim como, estimular todos os órgãos, entidades, estados e municípios para um esforço de implementação e harmonização de suas políticas de governo digital<sup>34</sup>.

Note-se que, ao contrário da opção do legislador alemão, corporificada no art. 91 c da Lei Fundamental, de estabelecer uma relação apenas entre governo federal e os estados,

---

<sup>30</sup> MERGEL, Ines Digital Transformation of the German State. Cit., p. 333.

<sup>31</sup> MCNEAL, Ramona S.; TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen; DOTTERWEICH, Lisa J., 2003. Cit.; WEST, Darrel. M. *State and Federal Electronic Government in the United States*. Brookings Institute, 2008. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0826\\_egovernment\\_west.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0826_egovernment_west.pdf). Acesso em 06 de jun. 2022.

<sup>32</sup> <https://digital.gov/>: the official website of the United States Government

<sup>33</sup> CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. *A transformação digital do governo federal brasileiro analisando as recomendações dos organismos internacionais* / Carlos Roberto Lacerda Cunha – Brasília, 2019. ix, 3p f. : il, p. 16

<sup>34</sup> BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia brasileira para a transformação digital*. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/eDigital.pdf>. Aceso em 22 de maio de 2022, p. 101



a estratégia de governo digital adotada pelo governo brasileiro apontou para integrar simultaneamente estados e municípios.

Foi, então, criada a Rede Nacional de Governo Digital – Gov.br (pelo Decreto n.º 9.584/2018), “de natureza colaborativa e adesão voluntária, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas relacionadas à expansão da Estratégia de Governo Digital” (atualmente prevista no art. 7º do Decreto federal n.º 10.332, de 28 de abril de 2020, que dispõe sobre a estratégia de governo digital da Administração federal para o período de 2020 a 2022).

Dando prosseguimento à diretriz nacionalizante da política de governo digital, o Ministério da Economia, por meio da então nova Secretaria de Governo Digital, editou, em abril de 2019, a Portaria n.º 23 que trata da adesão dos demais entes federativos à rede Gov.br. Trata-se, como não poderia deixar de ser, por força de autonomia federativa, de uma adesão voluntária (“poderão aderir”) para efeito de colaboração, intercâmbio e articulação “de iniciativas inovadoras relacionadas à temática de Governo Digital no setor público” (art. 1º)<sup>35</sup>.

Segundo a referida norma, ainda, a adesão à rede Gov.br importa no compromisso do ente federado aderente de seguir diretrizes e regras federais sobre a oferta de serviços públicos digitais e simplificação de atendimento (art. 3º). Por fim, o art. 4º da Portaria conclama os entes federados à atuação integrada. A minuta do termo de adesão, expressamente denunciável pelo ente federado aderente, segue anexa à portaria.

Prosseguindo na mesma direção, em 2020, foi editado o Decreto federal n.º 10.332, estabelecendo a estratégia de governo digital para o período de 2020 a 2022. Dentre os objetivos ali elencados, novamente aparece a integração de dados e serviços entre União, estados e município, de modo a reduzir custos, ampliar a oferta de serviços digitais e retirar do cidadão o ônus do deslocamento e apresentação de documentos (objetivo 3). No objetivo 4, por sua vez, a iniciativa 4.2, fixou a meta de integrar todos os estados à rede até 2022. Em julho de 2022, vinte e três estados (incluindo aí Distrito Federal) já haviam aderido. Porém,

---

<sup>35</sup> Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70491912/do1-2019-04-08-portaria-n-23-de-4-de-abril-de-2019-70491574#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20diretrizes%2C%20compet%C3%A2ncias%20e,vista%20o%20disposto%20no%20art.](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/70491912/do1-2019-04-08-portaria-n-23-de-4-de-abril-de-2019-70491574#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20diretrizes%2C%20compet%C3%A2ncias%20e,vista%20o%20disposto%20no%20art.)

apenas cento e onze municípios, dentre eles dezesseis capitais, tinham optado pela adesão ao sistema<sup>36</sup>.

O aprofundamento do protagonismo da política federal de governo digital em relação aos demais entes federados deu-se, porém, pelas mãos da Câmara dos Deputados com a aprovação da já mencionada Lei federal nº. 14.129, de março de 2021, originária da aglutinação de projetos de iniciativa do próprio Legislativo.

A Lei n.º 14.129, tal qual os atos normativos que a antecederam, é deferente, a princípio, à autonomia dos entes federativos. O artigo 2º, inciso III, condiciona a aplicabilidade aos demais entes federados “que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios”. No mesmo dispositivo, o respectivo parágrafo segundo ainda reforça que todas as referências a estados, municípios e Distrito Federal nela contidas somente se aplicam quando tiver havido a adesão expressa nos termos do inciso III mencionado. Embora Vanice do Valle e Fabricio Motta enxerguem nesse condicionamento à deliberação legislativa subnacional uma redução significativa “dos potenciais benefícios do governo digital (...)”<sup>37</sup>, a ausência da ressalva resvalaria em inconstitucionalidade, como, aliás, ressalvam os próprios autores.

Observe-se que o legislador federal não indicou a espécie de ato normativo local a ser editado para a transposição dos comandos federais ao ente federado. Deixou essa decisão a cargo de cada ente. Nesse caso, situando-se a política de governo digital na esfera da autoadministração, é possível a edição de ato normativo infra legal pelo próprio Executivo. Assim, por exemplo, já fez o Governo de Minas Gerais, com a edição do decreto nº 48.383, de março de 2022<sup>38</sup>. Na hipótese de se optar por uma lei, deverá partir de projeto de iniciativa do próprio Poder Executivo.

Outra ressalva da lei federal à autonomia federativa dos entes que venham a aderir às suas disposições, prevista no seu art. 16, é a possibilidade de edição de uma estratégia digital própria no âmbito da sua competência, devendo zelar para compatibilizá-la com a estratégia federal e as dos demais entes.

---

<sup>36</sup> Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital>.

<sup>37</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Cit.

<sup>38</sup> <https://www.agenciaminas.mg.gov.br/sala-de-imprensa/governo-de-minas-regulamenta-lei-de-governo-digital>, p. 54

A Lei n.º 14.129/2021 estabelece a todo tempo a premissa da atuação integrada e cooperativa para a implementação da política de governo digital, em linha com os vetores da uniformidade e da interoperabilidade. Merece destaque a diretriz no sentido de que o governo federal preste apoio técnico aos entes federados para a transformação digital (art. 3º, XXI).

No mais, a lei prevê como meta, no art. 20, a construção de um portal único em que possam ser acessados os serviços, informações e notícias. A ideia de um grande portal nacional – o Gov.br – de onde se poderá acessar serviços de todos os níveis de governo, com um acesso único (o *login gov.br*), é, aparentemente, o alvo perseguido pelo Governo Federal. Aliás, é nesse mesmo sentido, segundo relata Ines Mergel, que se dirige a atual política de digitalização alemã: a implementação, até 2022, de um portal nacional, com acesso único, em que estariam disponíveis os links para os portais de serviços dos três níveis administrativos: uma rede de portais interconectados<sup>39</sup>. No desenho da rede Gov.br, todavia, além dessa rede de portais, admite-se que o ente subnacional, sem portal próprio, oferte os seus serviços diretamente no portal Gov.br.

Do conjunto de atos normativos editados até aqui para ampliar a pretendida política federal/nacional de governo digital, alguns aspectos, porém, podem restar potencialmente problemáticos.

Em primeiro lugar, a questão do financiamento da transformação digital. Um dos gargalos à implementação da política em nível local, especialmente nos municípios, são seus custos. Quanto a esses, todavia, embora a Lei federal n.º 14.129/2021 fixe, como diretriz, que o governo federal prestará apoio técnico aos entes subnacionais, os custos da política são expressamente atribuídos aos entes federados aderentes à política federal (art. 41). Já no art. 5º, III, da Portaria nº. 23/2019 é assegurado aos integrantes da rede Gov.br, sem maior detalhamento, o acesso a programas de financiamento para esse fim. No sítio da rede Gov.br, no mesmo sentido, constam como “soluções ofertadas” pelo governo federal: (a) um modelo de custos para medir o impacto da transformação de cada serviço para o digital; e (b) apoio a financiamento junto aos agentes de fomento nacionais e internacionais, com o intuito de levantar possibilidade de oferta de linhas especiais de financiamento voltadas para ações de transformação digital.

---

<sup>39</sup> MERGEL, Ines Digital. Transformation of the German State. Cit., p. 336, 340.

Ora, sem que a questão dos custos tenha um equacionamento adequado no sentido do apoio mais efetivo, especialmente às Prefeituras, a digitalização municipal prosseguirá nos níveis pouco expressivos em que se acha. E, conforme acima se disse, uma vez que parte relevante dos serviços situa-se na esfera municipal, a política nacional como um todo pode ficar comprometida.

Aliás, ainda nesse quesito, é bom registrar que os custos da digitalização envolvem não apenas a transformação inicial, como a própria manutenção das estruturas tecnológicas necessárias, em permanente evolução (custos com nuvem, com provedores, com a manutenção de equipamentos etc.).

Outra questão acerca da qual não se extrai do conjunto normativo vigente uma resposta precisa são os limites da autonomia de que disporão os entes federativos para balizar suas políticas e estratégias próprias de governo digital. Tanto a Lei nº. 14.129/2021, como a Portaria n.º 23/2019 são bastante expansivas e afirmativas no sentido de que a adesão à política da lei e à rede Gov.br significa a aceitação dos seus termos, dos parâmetros e modelos federais. Todavia, algumas das normas ali contidas têm disposições mais abertas e, além disso, haverá, em certos casos, peculiaridades regionais a serem atendidas, ou, em outros, espaço de escolha entre opções que igualmente atendam ao objetivo da norma. Portanto, a interpretação sobre a adequação dessa ou daquela medida em nível local vai precisar ser resolvida casuisticamente, em face da interpretação do conjunto de normas que se aplique ao tema em particular. É importante ter presente a advertência contida na página da OCDE no sentido de que, no que toca à digitalização de governos, não existe uma solução única adequada para todas as realidades<sup>40</sup>:

“Soluções digitais precisam ser confeccionadas para cada contexto local em que serão inseridas, considerando as circunstâncias locais e seus ecossistemas. Soluções de código e fonte aberta exercem um papel crucial por sua disponibilidade e acessibilidade, tornando-as uma ferramenta poderosa para escalar soluções digitais em diferentes contextos.”<sup>41</sup>

Por último, há que se registrar que a digitalização deve ser encarada como uma política de Estado, de longo curso<sup>42</sup>. Logo, toda a decisão quanto ao meio para sua implementação

---

<sup>40</sup> “(...) there is no one-size fits all solution.” P. 304

<sup>41</sup> Fonte: <https://www.oecd.org/development-cooperation-learning/practices/digital-by-default-a-new-concept-in-germany-s-development-co-operation-8cf1b0d5/>

<sup>42</sup> BORGES DE CARVALHO, L. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Cit, p. 124.

deve partir dessa premissa, evitando criar uma dependência excessiva em torno de um único modelo ou parceiro na sua implementação<sup>43</sup>. Decidindo-se pela contratação de empresas estatais de tecnologia ou de empresas privadas, deverá ser assegurado que as ferramentas utilizadas não venham a sofrer solução de continuidade, caso haja alguma mudança de rumo.

O mercado da tecnologia de informação tem se movimentado para atender as demandas de governo. O próprio governo federal brasileiro incluiu, na política federal, o estímulo ao desenvolvimento de *govtechs* (*startups* vocacionadas a encontrar soluções tecnológicas para gestão pública). No entanto, para que esse novo modelo de negócios dê bons frutos para todas as partes, as Administrações públicas locais precisarão criar mecanismos (i) para assegurar o estabelecimento de uma competição saudável entre os prestadores e (ii) para prevenir a dependência dessa ou daquela solução ou empresa.

## 2.2. AS EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS EM CURSO

O desenvolvimento e a implementação de política de “governo digital” não tem tido um curso homogêneo até aqui nos vinte e sete estados da federação<sup>44</sup>. Trata-se de processo de várias etapas, que, além das questões técnicas, envolve também aspectos políticos e organizacionais, distintos de estado para estado<sup>45</sup>.

Em uma rápida pesquisa nos sítios de todos os governos estaduais na *internet* e, igualmente, fazendo uma busca pela expressão “governo digital” associada ao nome de cada estado-membro, os resultados obtidos revelam a heterogeneidade dos estágios de desenvolvimento da política em cada estado<sup>46</sup>.

Há os que já dispõem de plataformas próprias de governo digital, com proposta de oferta centralizada de serviços públicos e, em alguns casos, acesso único aos cidadãos. Nesse grupo, podem ser citados o Rio Grande do Sul, cujo portal de serviços ([rs.gov.br](http://rs.gov.br)<sup>47</sup>) alcançou, em 2021, o primeiro lugar no ranking nacional Índice de Oferta de Serviços Digitais 2021 da

---

<sup>43</sup> MERGEL, Ines. Digital Transformation of the German State. Cit., p. 346.

<sup>44</sup> Em função do recorte específico do presente estudo para os estados membros,

<sup>45</sup> Essas etapas, segundo DINIZ *et al.*, seguem, em linhas gerais as etapas descritas do ciclo das políticas públicas. DINIZ, Eduardo Henrique *et al.*. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Cit, p. 29.

<sup>46</sup> Feita no final de maio de 2022, para a redação deste trabalho, usando o *google chrome* como ferramenta de busca.

<sup>47</sup> <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202104/22132305-27173943-livro-governo-digital-2-0.pdf>

Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação (Abep-TIC)<sup>48</sup>. Ainda nesse grupo, ranqueados em sequência pela mesma entidade: Bahia (SAC digital), Paraná (portal Paraná Inteligência Artificial – PIÁ digital), Minas Gerais (portal MG, mg.gov.br, e os aplicativos MG App – Cidadão e MG App – empresas, que, neste ano, passaram a se beneficiar ainda do uso de login unificado com o portal Gov.br.), Santa Catarina (sc.gov.br/serviços), Espírito Santo (Acesso Cidadão), Paraíba (Portal da Cidadania e aplicativos para celulares), Goiás (Goiás Expresso) e Amapá (ap.gov.br).

Em um ranking parcial, que considera apenas a oferta de serviços digitais, em 2021, encabeçaram a lista Paraná, Santa Catarina e Paraíba, os três dividindo a primeira colocação<sup>49</sup>. Os outros dois rankings parciais feitos pela Abep-TIC que, somados, compõem o ranking geral, são o de *capacidade para a oferta digital de serviços*, em que Bahia e Rio Grande do Sul compartilharam o primeiro lugar, seguidos de Minas Gerais. E o de *regulamentação sobre modernização para a oferta de serviços públicos*, com Rio Grande do Sul novamente em primeiro lugar, seguido por Santa Catarina e Minas Gerais.

Do décimo lugar em diante na classificação da Abep-TIC<sup>50</sup>, a maioria dos estados tem investido também no desenvolvimento de portais/plataformas próprias, como são exemplos o *MT Cidadão* (programa Mais MT), o *MS digital*, o *Portal Alagoas digital*, o *Floresta Digital* (AC), o *PRODAM* (AM) e o *Pernambuco multidigital*. Por outro lado, há aqueles, como

---

<sup>48</sup> Disponível em <https://www.jornaldaabep.com.br/indice-de-oferta-de-servicos-2021>. Acesso em 22 de maio de 2022. No momento em que esse trabalho foi escrito o ranking do ano de 2022 ainda não havia sido divulgado (a divulgação estava marcada para o dia 22 de junho de 2022, em evento anual da entidade). O ranking começou a ser publicado em 2020. Os critérios usados para a avaliação encontram-se divulgados no site da Abep.

<sup>49</sup> Os itens de avaliação do ranking foram escolhidos, de acordo com o GTD.GOV, levando em consideração os seguintes critérios: atingir toda uma população usuária de serviços públicos; serem possíveis de serem ofertados totalmente por meios digitais; contemplando as principais áreas de Governo que ofertam serviços públicos: Educação, Saúde, Segurança Pública, Fazenda e Desenvolvimento Econômico. Para esta avaliação, o serviço é considerado digital quando o cidadão não precisar, em nenhuma hipótese, comparecer a um balcão de atendimento presencial do Governo Estadual/Distrital e são considerados serviços públicos as atividades desempenhadas pelo Estado para a entrega de serviços aos usuários e que atendam aos seguintes requisitos: Individualização, Impacto, Competência, Interação, Suficiência, Finalidade e Padronização (Normatização). Fonte: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/paraiba-alcanca-primeiro-lugar-em-ranking-nacional-de-oferta-dos-servicos-digitais>. Acesso em 06 de junho de 2022.

<sup>50</sup> Eis o ranking completo da Abep-TIC em 2021: (1º) RS, 91,00, ótimo; (2º) BA, 87,25, muito bom; (3º) PR, 86,25, muito bom; (4º) MG, 83,00, muito bom; (5º) SC, 80,75, muito bom; (6º) ES, 74,75, muito bom; (7º) PB, 72,75, muito bom; (7º) GO, 72,75, muito bom; (9º) AP, 71,25, muito bom; (10º) SP, 65,25, bom; (11º) PE, 63,75, bom; (12º) MT, 55,50, bom; (13º) TO, 55,25, bom; (14º) SE, 53,00, bom; (15º) RJ, 52,00, bom; (16º) MS, 5,25, bom; (17º) CE, 49,75, regular; (17º) AL, 49,75, regular; (19º) RN, 49,75, regular; (20º) PA, 49,50, regular; (21º) AM, 46,75, regular; (22º) RO, 43,00, regular; (23º) MA, 39,50, regular; (24º) RR, 36,00, regular; (24º) AC, 36,00, regular; (26º) PI, 31,50, regular; (27º) DF, 0,00, ruim.

parece ser o caso do Governo do Distrito Federal, que estão apostando as suas fichas na integração dos seus serviços à Rede Nacional de Governo Digital – Gov.br.<sup>51</sup>

Vale registrar que, entre os Estados com alguma digitalização própria desenvolvida, mesmo os que já contam com portais próprios, varia razoavelmente o número de serviços disponíveis digitalmente e a forma de acesso a eles. Nem sempre o acesso se dá por plataforma única, sendo ainda mais comum ser necessário ir a diversos sítios eletrônicos para cada serviço (Detran, matrícula na rede pública de educação, agendamento de consultas médicas, etc.). Noutras vezes, o acesso se dá por aplicativos já disponíveis. O caminho para o *governo por plataforma*, em nível estadual, ainda segue em curso.

Nesse contexto, a adesão à rede Gov.br pode realmente representar um impulso para os estados com políticas de digitalização ainda mais incipientes, assim como uma oportunidade de aperfeiçoamento para os demais. No entanto, como será abordado no item 3 adiante, há que se ter cautela quanto à preservação das competências federativas próprias e espaços de autonomia constitucional dos estados-membros. A preocupação com o tema deve ser de todas as unidades federadas que já aderiram à rede Gov.br, estando mais ou menos adiantadas na implementação de políticas de governo digital próprias. A opção pelo desenvolvimento de plataforma própria, com mera integração à rede Gov.br, ou pela incorporação total, com o oferecimento de seus serviços diretamente no Portal federal, ache-se, a princípio, dentro da autonomia de gestão dos Governos estaduais. Contudo, ainda que se decida por esse segundo modelo, ele não poderá importar em abdicação de competências federativas. E nem deixar de levar em conta as peculiaridades regionais.

Merece registro, ainda, a percepção de que o estágio de desenvolvimento de políticas de digitalização pelas Administrações estaduais não esteve até aqui proporcionalmente relacionado ao tamanho ou ao porte econômico da unidade federada. São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores economias, e o primeiro e terceiro estados em população, estão em 10º e 15º lugar, respectivamente, na lista da Abep-TIC. Como se disse no início, a política de governo digital, envolve, para além de capacidade econômica, vontade política, definição de prioridades e capacidade gerencial (aí incluída a capacitação da burocracia).

---

<sup>51</sup> Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital>. No momento em que este trabalho está sendo escrito, os estados que ainda não aderiram à Rede Gov.br são: São Paulo (a capital, porém, já aderiu), Maranhão, Rio Grande do Norte (Natal, porém, já aderiu) e Piauí (Teresina também aderiu).



Buscando a troca de experiências, a já citada Abep e o CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, criaram o Grupo de Transformação Digital dos Estados e do Distrito Federal – GTD.Gov, integrado voluntariamente por servidores especialistas na área de transformação digital dos governos estaduais<sup>52</sup>. Segundo disponível em sua página na internet, o GTD.Gov indicou, como meta aos estados membros, por exemplo, que o CRLV deixasse de ser impresso, passando a ser nacionalmente apenas digital<sup>53</sup>. O Grupo, igualmente, “apresentou o modelo de arquitetura genérica para as plataformas estaduais de serviços” e atua para “promover uma participação mais efetiva dos governos estaduais na rede gov.br”, vista como um ambiente colaborativo<sup>54</sup>.

Outro aspecto a destacar novamente é o papel relevante que várias das já antigas empresas estaduais de processamento de dados assumem ou reivindicam na condução da transição para o governo digital. Como indicam *Diniz et al.*, embora essas empresas, via de regra, tenham modelos de gestão pouco eficientes e pouco competitivos, o que pode comprometer a sua capacidade de inovação; por outro lado, foram responsáveis, ao longo das décadas, por várias iniciativas bem-sucedidas de digitalização<sup>55</sup>. Assim, novamente aqui, na implementação da política de governo digital, caberá ao gestor definir, com clareza, a governança interna do processo, seja alocando seu protagonismo à empresa estatal, seja atribuindo a órgãos da Administração Direta ou instituindo comitês multisetoriais. Não há um modelo único, mas ele precisa ser previamente definido, com clareza e com definição de metas e da responsabilidade de condução.

### 2.3. AS EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM CURSO

Os desafios apontados no tópico anterior, para pretensa uniformidade e interoperabilidade de plataformas em nível estadual, são intensificados no contexto municipal. Segundo dados colhidos do sítio do Ministério da Economia, em julho de 2022,

---

<sup>52</sup> <https://gtdgov.org.br/>

<sup>53</sup> Ao menos no Estado do Rio de Janeiro, a meta foi alcançada.

<sup>54</sup> <https://gtdgov.org.br/atuacao-e-resultados>

<sup>55</sup> DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Cit, p. 35: “A história do governo eletrônico no Brasil está diretamente ligada ao desenvolvimento dos serviços de informática pública, oferecidos pelas empresas estaduais e municipais de processamento de dados, iniciado nos primeiros anos da década de 1960”.

apenas 128 (cento e vinte e oito) municipalidades haviam aderido à plataforma gov.br, sendo 16 (dezesseis) capitais. O estado com mais municípios integrados ao sistema federal era Santa Catarina, com 26 (vinte e seis) cidades, seguido do Estado de São Paulo, com 23 (vinte e três) cidades, curiosamente um dos poucos estados não aderentes até aqui à plataforma gov.br. Há, ainda, municípios como o do Rio de Janeiro, que embora tenha assinado o termo de adesão, mantém plataforma própria com disponibilização de diversos produtos e serviços aos seus cidadãos (o Portal “Carioca Digital”).

A realidade da esmagadora maioria das administrações públicas municipais espalhadas pelo país, contudo, é de descolamento do processo de digitalização verificado nos governos federal e estaduais. Para além do baixíssimo percentual de municípios aderentes à plataforma gov.br, a análise da listagem fornecida pelo Ministério da Economia permite inferir que, em sua maioria, apenas cidades com condições econômicas e tecnológicas razoáveis participam deste processo. O diagnóstico é preocupante, pois, como já mencionado, os Municípios são responsáveis diretos pela prestação de relevantes serviços públicos aos cidadãos. A análise das possíveis causas desse atraso no desenvolvimento da política de governo digital pode auxiliar no aprimoramento das ferramentas em nível municipal.

No plano normativo, de forma semelhante aos Estados, a Lei federal nº 14.129/21 também exige a assinatura de termo de adesão pelas administrações públicas municipais interessadas. É digno de nota, porém, que a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, veiculada por meio do Decreto federal nº 10.332/20, não apresenta qualquer meta objetiva para adesão de municípios à plataforma *gov.br*. A menção aos municípios ao longo de todo o ato normativo infralegal se dá uma única vez e de forma genérica, ao contrário da previsão específica de inclusão de todos os estados da federação, até dezembro de 2022, no sistema (iniciativa 4.2).

A opção pela ausência de metas mais claras reflete as dificuldades divisadas pela administração pública federal de sua implementação na realidade municipal. As já anunciadas assimetrias fáticas e jurídicas existentes entre os estados-membros são agravadas quando se debruça sobre as realidades multifacetárias dos municípios. De fato, sob a perspectiva de política pública, o governo digital se pretende nacionalizante e, para isso, vem sendo construído a partir de premissas de uniformidade e de interoperabilidade. Nesse contexto, o

caráter heterogêneo do federalismo brasileiro – em linha com o que descreve Ines Mergel na Alemanha<sup>56</sup> – dificulta o alcance das diretrizes de uniformidade e de interoperabilidade, que pressupõem bases comuns, ou ao menos mais homogêneas, de níveis de desenvolvimento econômico e tecnológico.

Se o governo digital, como política pública, exige certo grau de uniformização entre os entes governamentais envolvidos, a construção de arranjos institucionais que o viabilize pode se tornar excessivamente custosa no caso de municípios, especialmente em relação àqueles de menor expressão econômica, sem nenhum nível de digitalização dos serviços públicos prestados. Ante uma realidade federativa muito heterogênea, os entraves à implementação do governo digital, como política pública uniforme em todo país, serão ainda maiores.

Na realidade da maioria das Administrações municipais, não bastará o impulso do sistema normativo para que a política se desenvolva. Será necessária, ainda, quer pela União, quer pelos estados membros, uma efetiva cooperação técnica e o direcionamento de recursos a esse fim destinados. Os recursos poderão vir por meio de transferências voluntárias de recursos orçamentários ou da abertura de linhas de financiamento por meio de instituições de fomento, desde que, claro, haja capacidade de endividamento do município.

Para que a política de governo digital se efetive nos serviços públicos municipais e, com isso, realmente se aproxime do cidadão nas suas relações mais frequentes com a Administração Pública, será preciso, portanto, mais do que um conclave normativo. Serão exigidas ações concretas de fomento federais e, especialmente, dos estados-membros, que precisam assumir, como já se disse, um papel catalisador da política em relação aos seus municípios.

### 3. O DESENVOLVIMENTO DO GOVERNO DIGITAL POR ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS: VANTAGENS, RISCOS E DESAFIOS

A implementação da política de governo digital pelos estados-membros e os municípios, a par de vantagens, apresenta também alguns desafios e riscos. Os estados-membros e os municípios precisam estar particularmente atentos a eles quando da avaliação

---

<sup>56</sup> *Op. Cit.*

jurídica das políticas públicas, dos atos normativos e dos arranjos institucionais que venham a ser propostos para esse fim. Em primeiro lugar, como umas das principais virtudes na implementação política de governo digital acham-se os potenciais ganhos de eficiência<sup>57</sup> e redução de custos. A digitalização e automatização de processos e prestação de serviços diminui a demanda de pessoal para um número considerável de atividades burocráticas, ao mesmo tempo em que reduz o tempo necessário à execução das tarefas. Em tempos de arrocho fiscal e crise previdenciária, a economia gerada pode servir de incentivo à aceleração da implementação da política pelos governantes locais.

O desenho da política estadual e municipal de governo digital, porém, deve evitar a armadilha da fragmentação na sua governança (de que a Administração federal é, em alguma medida, vítima, como mais acima mencionado). É preciso identificar, com clareza, os órgãos ou entes que ficarão encarregados da sua arquitetura e implementação. E, ao mesmo tempo, gerar um esforço para que todos os demais entes e órgãos da Administração convirjam, em igual sintonia, para o *modus* digital.

As discrepâncias internas nos níveis de digitalização dos órgãos e entes precisam ser apontadas e eliminadas. Nas Administrações locais, com frequência, convivem serviços com bom nível de digitalização com outros que ainda demandam a presença física e a apresentação de documentação em papel. Lembrando-se que na Estônia, país que é líder em governo digital, apenas o casamento, o divórcio e a transferência de propriedade exigem a presença física do cidadão em uma repartição de governo<sup>58</sup>.

Nesse sentido, a capacitação e profissionalização das burocracias locais para a cultura do governo digital e da inovação é requisito essencial. Segundo o já referido estudo de McNeal *et al.*, em estados norte-americanos, o sucesso da estratégia digital está mais associado à existência de burocracias profissionalmente capacitadas do que à disposição e

---

<sup>57</sup> MCNEAL, Ramona S.; TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen; DOTTERWEICH, Lisa J., 2003. *Innovating in Digital Government in the American States*. Cit, p. 66

<sup>58</sup> “Tudo o que sobra — de abertura de empresas à votação nas eleições presidenciais — é possível ser feito sem nenhum deslocamento ou papel, apenas com assinatura digital. Dos 1,3 milhão de estonianos, 98,2% possuem RG digital, com um chip que lhes garante acesso a mais 500 serviços do governo.” Disponível em: <https://estoniahub.com.br/blog/como-a-estonia-construiu-uma-sociedade-digital/>. Acesso em 20 de maio de 2022.

inclinação política dos governantes<sup>59</sup>. Ainda que o gestor local venha a contratar *govtechs*<sup>60</sup> ou empresas de TI mais tradicionais para o desenvolvimento de suas ferramentas digitais, é preciso dispor minimamente de quadros próprios preparados para o salto digital.

Há que se atentar, ainda, para o risco da “digitalização de fachada”, que é como Lucas Borges de Carvalho identifica a “manutenção da lógica burocrática tradicional sob uma roupagem eletrônica”<sup>61</sup>. A simples automação de processos e oferta de serviços em portais, por si, não configura um governo digital. Segundo bem aponta Carlos Roberto Lacerda Cunha, a digitalização dos serviços existentes não pode ser uma “mera transposição de canal”: para que os ganhos sejam alcançados é preciso alterar o processo do serviço<sup>62</sup>. Como visto, o governo digital é uma estratégia mais ampla sobre como o governo deve atingir os seus objetivos<sup>63</sup>.

No esforço de integração e coordenação interfederativa essencial ao êxito da política de governo digital no país, os entes locais devem ser vigilantes para preservar os seus espaços de competência constitucional. A integração não pode significar eliminação das competências decisórias nas matérias que lhes são próprias. É preciso atentar para a crescente hipertrofia federal. Ainda que acedam a portais comuns, convirjam para a necessária identidade única digital, partilhem dados, a capacidade e os requisitos para a prestação dos serviços que lhes são próprios devem ser definidos pelas Administrações locais. A adesão à política federal deve observar esses limites.

Simultaneamente, os estados-membros precisam, eles próprios, exercer um papel catalisador dos seus municípios em relação à política de governo digital, considerando o já discutido agravamento dos entraves institucionais e normativos de sua implementação nesses

---

<sup>59</sup> *Idem, ibidem*, p. 67.

<sup>60</sup> MOREIRA, Oscar de Souza. O acordo de cooperação expresso na Lei nº 13.019/2014 como uma forma de aproximar *govtechs* e poder público. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 14, n. 27, p. 51-72, jan. /jun. 2020.

<sup>61</sup> “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”. BORGES DE CARVALHO, L. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Cit., p. 144.

<sup>62</sup> CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. A transformação digital do governo federal brasileiro analisando as recomendações dos organismos internacionais. Cit., p. 15.

<sup>63</sup> DINIZ, Eduardo Henrique *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Cit.

entes. A possibilidade de adesão direta dos municípios à rede gov.br, estabelecendo uma relação direta com a gestão federal, além da transposição de um nível federativo, sequer, do ponto de vista prático, parece a estratégia adequada<sup>64</sup>. A União fica com os ônus, em termos de aparato humano e tecnológico, de lidar com mais de cinco mil prefeituras em busca de digitalização. O mais racional, no caso, inclusive sob a ótica da organização federativa brasileira, é que os estados-membros tomem para si essa missão de coordenação interfederativa dos seus municípios em relação à política de governo digital<sup>65</sup>.

No esforço de coordenação interfederativa, necessária para a implantação da política de governo digital no país, são elementos chaves a interoperabilidade dos sistemas e o emprego de códigos abertos. A observância desses padrões tecnológicos tornará efetivamente possível a convergência para o conceito de *governo por plataforma*, com acesso por identidade única: cidadãos acessando centenas de serviços públicos, de diversos níveis federativos, em um único canal e com acesso único e em poucos toques. Não por outra razão, interoperabilidade e códigos abertos são exigências presentes na maior parte dos atos normativos até aqui editados a respeito da digitalização dos serviços e atividades administrativas.

Dessa forma, as Administrações estaduais e municipais hão que estar atentas para a indicação desses padrões quando das contratações feitas visando o desenvolvimento da política de governo digital, seja de *govtechs* ou dos gigantes da TI. É necessário evitar que, no emprego de tal ou qual tecnologia, acabe se gerando uma dependência da Administração com relação a essa ou aquela empresa de tecnologia, que impeça a Administração de prosseguir desenvolvendo suas ferramentas digitais de forma aberta e interoperável com as demais

---

<sup>64</sup> Talvez, por isso, em maio/junho de 2022, quando este trabalho foi escrito, apenas 118 dos mais de cinco mil municípios tenham aderido à Rede Gov.Br (dentre estes 16 capitais), ao passo que 23 dos 27 estados já o fizeram. O mais natural é que os municípios acedam primeiro às redes estaduais e, estes, em sequência, à nacional. Seria mantida, como essa organização, a lógica de funcionamento da estrutura federativa. Fonte: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital>.

<sup>65</sup> A mesma questão, como já anteriormente mencionado (*supra*, item 2.1) se põe ao Estado alemão, segundo Ines MERGEL, que destaca exatamente o papel das *Länder* na inclusão das municipalidades nos seus esforços em direção à digitalização: “One important implementation challenge remains: the municipalities are not explicitly named in the law and it is up to the Länder to include them in their efforts. One way to consolidate the communication and coordination to the 11,000 municipalities is the inclusion of municipal interest organisations that bring in the interests of the municipalities. At this stage, it is unclear how the municipalities will be involved beyond the initial prototypes. Some Länder have developed their own portals and provide the digitised services to their municipalities free of charge, while others have not yet started to plan how to involve the municipalities in roll-outs or in the subsequent use of the functional prototypes already created.” Digital Transformation of the German State. Cit., p. 336.

plataformas públicas no país, e frustre a competição necessária ao aperfeiçoamento das ferramentas.

Embora um dos principais ganhos representados pela política digital seja, nas palavras de Vanice do Valle, o “desenvolvimento de cultura de dados como ativo institucional”<sup>66</sup>, talvez um dos maiores desafios das Administrações locais em relação ao governo digital seja assegurar aos seus cidadãos tratamento e proteção adequados a esses dados.<sup>67</sup> O processamento desses dados, porém, deve servir aos fins prévia e claramente determinados e informados à sociedade, respeitando o princípio da finalidade pública e o direito à privacidade. O sucesso da política de governo digital depende da construção de um ambiente de confiança: o cidadão não pode temer o que o Estado possa fazer com os dados que colhe nas suas plataformas digitais<sup>68</sup>. Ele precisa saber de antemão o que o Estado fará com eles.

A Administração Pública não é dona desses dados colhidos, apenas os custodia para finalidades públicas previamente informadas e delimitadas. Como destaca Lucas Borges de Carvalho, implantadas sem as devidas salvaguardas técnicas e jurídicas, as políticas de governo digital “podem constituir um fator de produção de novos riscos e incertezas”<sup>69</sup>. Nesse sentido, a propósito, o Supremo Tribunal Federal veio de julgar parcialmente procedente a ADI 6649, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, para conferir interpretação conforme ao Decreto federal nº 10.046/19. Consolidou, assim, a compreensão de que o compartilhamento de dados e informações constantes das bases de dados públicas deve ficar

---

<sup>66</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação. *International Journal of Digital Law, Belo Horizonte*, ano 2, n. 1, p.11-28, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/2021valle>. Acesso em 22 de maio de 2022, p. 18 e ss.

<sup>67</sup> BORGES GOUVEIA, Luis. (2007). Uma perspectiva orientada ao território para o local e-government. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/255656610\\_Uma\\_perspectiva\\_orientada\\_ao\\_territorio\\_para\\_o\\_local\\_e-government](https://www.researchgate.net/publication/255656610_Uma_perspectiva_orientada_ao_territorio_para_o_local_e-government). Acesso em 22 de maio de 2022

<sup>68</sup> MERGEL, Ines Digital Transformation of the German State. Cit., p.333: “Especially since the Third Reich, Germans have been very reluctant to hand over data to the government in fear of becoming transparent citizens.”.

<sup>69</sup> BORGES DE CARVALHO, L. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Cit., p. 134/135: “(...) 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”.



restrito às finalidades informadas, específicas e legítimas. A ementa do citado julgado aponta, portanto, parâmetros jurídicos mais claros na construção, pelos gestores estaduais e municipais, de arranjos institucionais seguros para implementação do governo digital<sup>70</sup>.

Ao mesmo tempo, e sem contradição, uma das grandes vantagens das ferramentas de governo digital é a aptidão para formas “mais simples de produção confiança”. Os documentos impressos e autenticações físicas são substituídos por assinaturas eletrônicas, biometria e outros mecanismos digitais que permitem aferir a autenticidade das informações<sup>71</sup>. Portanto, as ferramentas de governo digital, bem concebidas e adequadamente direcionadas, podem servir para fomentar a confiança na relação entre cidadão e Administração. Contudo, se não levarem em conta os princípios da transparência e da finalidade pública (particularmente na proteção de dados), poderão operar resultado oposto.

Considerada a desigualdade digital no país<sup>72</sup>, os estados-membros e os municípios devem agir ativamente para assegurar o acesso da sua população às plataformas e serviços digitais<sup>73</sup>. A preocupação deve ser tanto assegurar a disponibilidade da infraestrutura tecnológica para acesso aos serviços digitais<sup>74</sup>, como a simplicidade das ferramentas digitais desenvolvidas. Portanto, as Administrações devem assegurar, em locais de fácil acesso e devidamente publicizados, a disponibilidade de aparatos (*tablets*, terminais etc.), com sinal

---

<sup>70</sup> Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6079238>. ATA Nº 27, de 15/09/2022. DJE nº 191, divulgada em 23/09/2022 DJ

<sup>71</sup> BORGES DE CARVALHO, L. (2020). Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Cit., p. 132.

<sup>72</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, mai./ago. 2020, p. 110 “A desigualdade digital pode ter diversas origens, as quais normalmente estão “relacionadas às condições físicas do indivíduo, a aspectos cognitivos ou motivacionais e às características sócio-demográficas, tais como nível de instrução, renda, condição profissional, língua, etnia, idade, gênero e localização geográfica”.<sup>38</sup> Dessa forma, a dificuldade de adaptação às tecnologias enfrentada por determinadas pessoas não deve ser ignorada sob o pretexto de que a Administração Pública digital proporciona diversos benefícios à cidadania, uma vez que pode “ocorrer discriminação entre usuários e atribuição de atividades a um grupo restrito de servidores de boa vontade”, ocasionando uma tendência de concentrar o poder nas mãos de poucos.”

<sup>73</sup> REYNA, GABARDO e SANTOS chamam atenção para a exclusão digital no país, especialmente entre os mais idosos, os com baixa ou nenhuma escolaridade e os desempregados, particularmente vulneráveis quando o assunto é a digitalização de serviços públicos. (2020) *Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. Seqüência estudos jurídicos e políticos*. vol. 41. 10.5007/2177-7055.2020v41n85p30. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>, p. 38 e seguintes.

<sup>74</sup>

de rede para acesso às suas plataformas digitais. E, ao mesmo tempo, desenvolver ferramentas e soluções digitais cuja operação seja simples e de fácil compreensão, divulgando tutoriais de uso e oferecendo possibilidade de treinamento aos usuários. Há que se evitar que a inefetividade do direito de acesso digital se transforme em mais uma fonte de litígios, com a multiplicação de queixas de usuários apontando a negação desse ou daquele direito por problemas de acesso às ferramentas digitais.

#### 4. CONCLUSÕES

O presente trabalho pretendeu investigar o desenvolvimento do governo digital sob três perspectivas que interessam ao direito: evolução normativa, política pública e arranjos institucionais.

Ao nosso ver, algumas diretrizes devem guiar o desenvolvimento e implementação da política de governo digital no âmbito federativo, à luz do direito vigente. A Lei federal nº. 14.129/2021 preserva, a princípio, a autonomia (autoadministração) das Administrações locais para a incorporação de suas disposições, assim como é discricionária a adesão à rede gov.br e a possibilidade de estabelecimento de estratégia de governo digital própria. É desejável, porém, o engajamento das Administrações estaduais e municipais no esforço de integração e coordenação interfederativa, com a União, para o desenvolvimento de ferramentas que visem a simplificar e unificar o acesso dos cidadãos aos serviços digitais.

A adesão ao regime da Lei federal nº. 14.129/2021 pode ser feita por meio de ato normativo do Poder Executivo, assim como a delimitação da estratégia do governo digital de cada estado e município (art. 16 da lei). Em que pese o esforço de cooperação para uma política de governo digital comum com outras esferas federativas, os estados e municípios devem zelar pela preservação e exercício das suas competências constitucionais; assim como cuidar para que sejam levadas em conta as suas particularidades regionais. Nesse contexto, cabe aos estados-membros assumir função catalisadora no desenvolvimento e implantação do governo digital nos seus municípios;

Para o êxito das políticas de governo digital, os entes federados devem (i) eliminar a fragmentação de governança interna, (ii) investir na capacitação de seus quadros, (iii) afastar o risco da “digitalização de fachada”, (iv) assegurar a interoperabilidade dos sistemas com os outros entes e níveis federativos, (v) fazer uso de códigos abertos, (vi) desenvolver uma

cultura de dados, com proteção à privacidade, informação prévia e transparência e (vii) atuar para reduzir a desigualdade digital, tanto do ponto de vista do acesso à infraestrutura, como do desenvolvimento de soluções digitais acessíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES DE CARVALHO, Lucas. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista De Direito Administrativo*, 279 (3), 2020, pp.115–148. <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959>. Acesso em 22 de maio de 2022.

BORGES GOUVEIA, Luis. Uma perspectiva orientada ao território para o local e-government. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct. - 2 nov. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/255656610\\_Uma\\_perspectiva\\_orientada\\_ao\\_territorio\\_para\\_o\\_local\\_e-government](https://www.researchgate.net/publication/255656610_Uma_perspectiva_orientada_ao_territorio_para_o_local_e-government). Acesso em 22 de maio de 2022.

BRASIL, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Estratégia brasileira para a transformação digital*. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/eDigital.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2022.

COZENDEY, C. M., BARBOSA, A. B.; SOUSA, L. M. de S. de. (2021). O Projeto Going Digital da OCDE: Caminhos para a transformação digital no Brasil. *Revista Tempo Do Mundo*, (25), 155-200. <https://doi.org/10.38116/rtm25art7>

CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. *A transformação digital do governo federal brasileiro analisando as recomendações dos organismos internacionais* / Carlos Roberto Lacerda Cunha – Brasília, 2019. ix, 3p f. : il

DINIZ, Eduardo Henrique *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, pp. 23-48, bimestral, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf> Acesso em: 22 de maio de 2022.

MERGEL, Ines Digital Transformation of the German State. In Kuhlmann, Sabine; Proeller, Isabella; Schimanke, Dieter & Ziekow, Jan: *Public Administration in Germany*. Palgrave MacMillian, 2021. Springer International Publishing.

MCNEAL, Ramona S.; TOLBERT, Caroline J.; MOSSBERGER, Karen; DOTTERWEICH, Lisa J., 2003. Innovating in Digital Government in the American States, *Social Science Quarterly*, Southwestern Social Science Association, vol. 84(1), pages 52-70, March.

MESQUITA, Kamila. A evolução do governo eletrônico no Brasil e a contribuição das TIC na redefinição das relações entre governo e sociedade. *Comunicologia-Revista de Comunicação da Universidade Católica de Brasília*, Brasília, v. 12, n. 2, p. 174-195, 2020.

MOREIRA, Oscar de Souza. O acordo de cooperação expresso na Lei nº 13.019/2014 como uma forma de aproximar *govtechs* e poder público. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 14, n. 27, p. 51-72, jan./jun. 2020.

OCDE (2018). *Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público*, Projeto Governo Digital OCDE, Publicações OECD, Brasil. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-reviewbrazil-portugues.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2022.

OECD Council (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD. Retrieved June 24, 2020 from <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>

PIRES, Thiago Magalhães. *As Competências Legislativas na Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Fórum.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio. (2020) Electronic Government, Digital Invisibility and Fundamental Social Rights. *Seqüência estudos jurídicos e políticos*. vol. 41. 10.5007/2177-7055.2020v41n85p30. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, mai./ago. 2020.

THORSTENSEN, V.; ZUCHIERI, A. M. *Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE*. São Paulo: FGV EESP, maio 2020. (Texto para Discussão, n. 529). Disponível em: <<https://hdl.handle.net/10438/29177>>. Acesso em: 06 de junho de 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p.11-28, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/2021valle>. Acesso em 22 de maio de 2022.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. In: MOTTA, Fabrício Motta, VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Digital transformation in public administration: from e-Government to digital government. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 29-46, jan./abr. 2021. DOI: 10.47975/IJDL/1viana

WEST, Darrel. M. *State and Federal Electronic Government in the United States*. Brookings Institute, 2008. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0826\\_egovernment\\_west.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/0826_egovernment_west.pdf). Acesso em 06 de jun. 2022.