I Seminário Internacional
Estado, Regulação e Transformação Digital
O futuro das democracias: hipervigilância, fake news e outras ameaças

A ADESÃO À LEI DO GOVERNO DIGITAL PELOS MUNICÍPIOS

ADHESION TO THE DIGITAL GOVERNMENT ACT BY MUNICIPALITIES

Isaque Rafael da Silva Santos Lins[1]
Faculdade São Vicente de Pão de Açúcar (FASVIPA) – Pão de Açúcar/AL, Brasil
isaquerlins@gmail.com.

Ricardo Schneider Rodrigues[2]
Universidade de São Paulo (USP) – São Paulo/SP, Brasil
prof.ricardo.schneider@gmail.com

RESUMO: No presente trabalho, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital) é analisada como um instrumento relevante para a *Digital Transformation* dos municípios, ao introduzir diversas normas e ferramentas importantes para a implementação dessa nova realidade. A problemática proposta consiste em avaliar a efetiva adesão aos seus ditames pelos entes municipais. A metodologia desenvolvida compreendeu a pesquisa bibliográfica e documental, bem como pesquisa empírica, por levantamento de campo (*survey*). Os achados da pesquisa indicam uma baixa adesão dos municípios aos ditames da Lei do Governo Digital, alcançando apenas 14% do universo de entes pesquisados. Esse achado desperta atenção, eis que a implementação e a efetivação do referido diploma legal constituem ganhos significativos para o interesse público. A norma traz importantes disposições, como a previsão de princípios e diretrizes para o governo digital e para a eficiência pública, disciplina a prestação digital de serviços públicos, cria a base nacional de serviços públicos, estabelece direitos aos usuários de serviços digitais, permite a criação de laboratórios da inovação, dentre outras disposições cuja aplicação no âmbito municipal depende de expressa adoção por meio de ato normativo próprio.

---

[1] Advogado. Mestrando em Direito pelo CESMAC. Pós-graduado em Direito Constitucional pelo IDD/Ibmec SP. Professor do Curso de Direito da Faculdade São Vicente de Pão de Açúcar – FASVIPA. Secretário-Geral do Conselho da Jovem Advocacia da OAB/AL. Presidente da Academia Quitundense de Letras – AQL, endereço eletrônico: isaquerlins@gmail.com.

[2] Pós-Doutorando pelo Grupo de Pesquisas *SmartCitiesBr*-EACH da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Coordenador Adjunto e Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário Cesmac (Mestrado). Pesquisador do Grupo de Pesquisa "Direito, Contemporaneidade e Transformações Sociais", vinculado ao CNPq/Cesmac. Sócio fundador/idealizador e Vice-Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Alagoas (IDAA). Procurador do Ministério Público de Contas de Alagoas. E-mail: prof.ricardo.schneider@gmail.com.

Palavras-chave: *Digital Transformation*; Lei do Governo Digital; Administração Pública; Municípios.

ABSTRACT: In this research, The Digital Government Act (Act nº 14129, of March 29, 2021) is analyzed as a relevant instrument for the Digital Transformation of brazilian municipalities, by introducing several important norms and tools for the implementation of this new reality. The proposed problem consists of evaluating the effective adherence to its dictates by municipalities. The methodology developed comprised bibliographic and documental research, as well as empirical research, by field survey. The research findings indicate a low adherence of brazilian municipalities to the dictates of the Digital Government Law, reaching only 14% of the universe of entities surveyed. The low adherence to the aforementioned arouses attention, as the implementation and effectiveness of the aforementioned legal diploma constitute significant gains for the public interest. The standard brings important provisions, such as the provision of principles and guidelines for digital government and public efficiency, disciplines the digital provision of public services, creates the national base of public services, establishes rights for users of digital services, allows the creation of innovation laboratories, among other provisions whose application at the municipal level depends on express adoption through a specific normative act.

Keywords: Digital Transformation; Digital Government Act; Public Administration; Municipalities.

INTRODUÇÃO

Os reflexos das novas tecnologias e da inovação sobre os municípios ensejou o surgimento da noção de *Smart Cities*, em que a tecnologia, além de informatizar atividades ou departamentos, conecta cidadãos e empresas, propiciando a extinção de ilhas de informação e a distribuição inteligente de recursos (BOUSKELA, 2016).

A *Digital Transformation*, compreendida como um fenômeno mundial, presente em diversos governos, com o objetivo de aprimorar a prestação dos serviços públicos e a experiência dos seus "clientes", os cidadãos (GONG; YANG, 2021), deve ser elevada a elemento indispensável ao aprimoramento da eficiência no setor público.

No presente trabalho, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital) é analisada como um instrumento relevante para a *Digital Transformation* dos municípios brasileiros, ao introduzir diversas normas e ferramentas importantes, tais como a previsão de princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública (art. 3º), a digitalização da Administração Pública e a prestação digital de serviços públicos (art. 5º e segs.), a base nacional de serviços públicos (art. 19), as plataformas de Governo Digital (art. 20), os direitos aos usuários dos serviços digitais (art. 27), os laboratórios de inovação (art. 44), dentre outros.

Todavia, embora com grande potencial para a implementação do Governo Digital no âmbito da Administração Pública municipal, a adoção de suas diretrizes depende da adoção expressa de seus comandos por meio de atos normativos próprios (art. 2º, inc. III, § 2º, da Lei nº 14.129/2021). Neste contexto, a problemática que se impõe consiste em avaliar a efetiva adesão aos seus ditames pelos municípios brasileiros.

A metodologia desenvolvida compreenderá, inicialmente, a pesquisa bibliográfica e documental. Em seguida, será realizada pesquisa empírica, por levantamento de campo (*survey*), a partir de pedido de informações, fundamentado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 11.527/2011), a 50 (cinquenta) municípios escolhidos a partir de critérios geográficos, populacionais e econômicos que reflitam a média brasileira. Ao final do trabalho será possível obter um panorama acerca da efetiva adesão à Lei nº 14.129/2021, entendida como uma política pública com potencial para gerar modificações na prestação de serviços do Estado para a sociedade, sendo corolário dessa alteração a concretização do princípio constitucional da eficiência, de modo a garantir eficácia à promessa constitucional constante do art. 37, da CF/88.

1 GOVERNO DIGITAL NO BRASIL

Ao longo dos anos o Brasil vem passando por uma série de mudanças legislativas e de infraestrutura com fito de implementar o *e-government*, ou governo eletrônico. Dos idos de 2000, iniciaram-se os investimentos nas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), naquela ocasião já se buscando desobrigar a presença física do cidadão para utilização de um serviço público (DO ELETRÔNICO AO DIGITAL, 2019), passando pelo Decreto de 3 de abril de 2002, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial, com a missão de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação (DO ELETRÔNICO AO DIGITAL, 2019) e a Portaria nº 11, de 30 de 2008, que criara a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) para a Administração Pública Federal (BRASIL, 2008).

Além desses, o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020 (BRASIL, 2020), alterado pelo Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022 (BRASIL, 2022), que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Em síntese, houve uma série de atos normativos voltados para a digitalização do governo, de modo a impulsionar o Estado para o ambiente da inovação, do contato direto com o cidadão. Por fim, tem-se a Lei nº 14.129, de 29 de março de

2021 (BRASIL, 2021), que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital.

O avanço normativo e de infraestrutura do Brasil nessa matéria, notadamente nos últimos anos, é tão evidente que o país recebeu pontuação "muito alta" no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (*E-Government Development Index*), no *E-Government Survey 2020*, estudo realizado bianualmente pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2020, p. 10). Fica claro que os investimentos em digitalização do governo são importantíssimos, considerando que este reconhecimento internacional, sobretudo pela relevância que expõe do ponto de vista socioeconômico, evidencia uma país modernizado, menos burocrático, um ambiente propício para investimentos financeiros e de inovação, fazendo com que a economia nacional prospere.

Neste sentido, a medida mais recente e que provavelmente acarretará uma melhor avaliação do Brasil no *E-Government Survey*, a ser publicado em 2022 (ainda não divulgado até a conclusão deste trabalho) foi a promulgação da Lei 14.129/2021, a qual será comentada no tópico seguinte.

1.2 Da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 – Lei do Governo Digital

Não há dúvida de que a edição da Lei 14.129, de 29 de março de 2021, a dita Lei do Governo Digital, tem como pano de fundo o debate acerca da concretização do princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, CF/88). Nesse sentido, Magro e Andrade (2022, p. 316) assinalam que "a celeridade e a praticidade decorrentes das tecnologias de informação e comunicação, respaldadas pelas funcionalidades da rede mundial de computadores, contribuem à afirmação do princípio da eficiência administrativa".

Esse princípio aponta para a opção finalística do serviço público, feita pela constituinte, segundo a qual a legitimidade do Poder Público está diretamente associada à capacidade que o Estado tem de associar o exercício das suas funções com o resultado dos serviços públicos prestados. Significa dizer, o Estado, ao ser provocado pelo cidadão e dando-lhe uma prestação de serviço eficiente, através dos meios e tempo hábeis, está a realizar a eficiência, tornando legítima a ação administrativa (MOTTA; VALLE, 2021, p. 43-44). Em outros termos, "o princípio da eficiência (art. 37 da CF) determina que a Administração Pública cumpra bem as suas tarefas, empregando, em tempo razoável, os meios apropriados e pertinentes" (FREITAS, 2009, p. 125).

A Lei elenca os "princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão" (art. 1º). Estabelece ainda sua aplicação direta à Administração Pública, direta e indireta, no âmbito federal (art. 2º, incisos I e II), condicionando sua aplicação aos municípios à adesão por ato normativo próprio (art. 2º, inciso III, § 2º).

Como destacam Magro e Andrade (2022, p. 324), com acerto, não seria adequada a imposição dessa disciplina legal aos referidos entes, pois a competência para legislar sobre normas de Direito Administrativo é, em regra, concorrente, entre União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 24 da Constituição, devendo-se observar, ainda, o poder de auto-organização assegurado a Estados e Municípios, nos termos dos arts. 25 e 29 do texto constitucional.

Para garantir a efetividade da eficiência pública, que foi associada, pela lei, à implementação do Governo Digital, fez-se um rol extenso de princípios e diretrizes, constantes do artigo 3º, do referido diploma legal, de onde se subtraem os mecanismos para instalação efetivo do *e-government*.

A concretização da perspectiva finalística dos serviços públicos realizar-se-á a partir da digitalização e tramitação eletrônica dos procedimentos administrativos (Capítulo II, da Lei 14.129/2021). Cria-se ainda uma Base Nacional de Serviços Públicos para comportar os serviços públicos prestados em cada ente da federação (artigo 19), associando isso às plataformas que devem ser preparadas para atendimento e acompanhamento dos serviços públicos (art. 20, inciso I) e um painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos (art. 20, inciso II).

Há uma mudança de paradigma na Administração Pública que, agora, abandona o modelo burocrático de prestação dos serviços públicos, migrando para um modelo que se pretende célere, simplificado, mais próximo do cidadão, eficiente e inovador (MOTTA; VALLE, 2021, p. 89). A nova lei, no entanto, não é suficiente para garantir uma maior participação popular (MOTTA; VALLE, 2021, p. 128), isso porque faz-se necessário o crescente investimento na inclusão digital dos cidadãos, investimento em infraestrutura para que os entes federados disponibilizem as plataformas necessárias à oferta dos serviços públicos; razão pela qual é pertinente verificar a adesão dos municípios à nova lei.

Nesse sentido, a Lei nº 14.129/2021 prevê que a prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa

renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial (art. 14). Como bem alerta Pierre Lévy, ao tratar dos aspectos positivos e negativos do ciberespaço, deve-se atentar para "o risco de deixar no acostamento da autoestrada uma parte desqualificada da humanidade" (2011, p. 117).

Castells também demonstra a preocupação com a seletividade da difusão tecnológica, dada as diferenças que países e regiões apresentam quanto ao acesso à tecnologia, representando uma fonte crucial de desigualdade social (2021, p. 90). Para Faleiros Júnior, existiria um direito fundamental de acesso à internet, capaz de propiciar a inserção do indivíduo em sociedade, devendo o Estado combater essa exclusão, por meio da viabilização do acesso ao universo digital, o qual permitiria diversas novas formas de participação social (2020, p. 273-279). Com efeito, "em alguma medida, a sociedade do conhecimento obriga a Administração Pública a uma profunda e contínua transformação de suas estruturas e de seus processos para continuar dando satisfação às necessidades sociais" (MUÑOZ, 2012, p. 65).

Essa análise se enquadra perfeitamente à realidade brasileira. Embora diversos entes estejam prestando serviços públicos digitais, concretizando diversos aspectos previstos na referida lei, há uma grande disparidade em termos de estrutura e de desenvolvimento entre os 5.570 municípios brasileiros, a sugerir não haver ainda uma expressiva adesão à Lei do Governo Digital, hipótese essa que esta pesquisa analisará mais adiante.

A nova Lei tem a sua relevância reforçada ao estabelecer diversos direitos aos usuários da prestação digital de serviços públicos, dentre os quais a gratuidade no acesso às Plataformas de Governo Digital; o atendimento nos termos da respectiva Carta de Serviços ao Usuário; a padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, de guias e de outros documentos congêneres, incluídos os de formato digital; o recebimento de protocolo, físico ou digital, das solicitações apresentadas; e a indicação de canal preferencial de comunicação com o prestador público para o recebimento de notificações, de mensagens, de avisos e de outras comunicações relativas à prestação de serviços públicos e a assuntos de interesse público (art. 27).

Ademais, nos termos do art. 25 do referido diploma legal, as Plataformas de Governo Digital devem dispor de ferramentas de transparência e de controle do tratamento de dados pessoais que sejam claras e facilmente acessíveis e que permitam ao cidadão o exercício dos direitos previstos na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018).

Portanto, a Lei 14.129/2021 deve ser reconhecida como uma realização do instituto da Boa Administração Pública, apresentada por Jaime Rodríguez-Araña, entendida como um Estado mais transparentes, participativo e próximo do cidadão, atento às preocupações e demandas deste tempo, mas sempre com foco na dignidade humana e nos direitos fundamentais. Falando-se de inovação e digitalização do Governo, o Estado deve estar ainda mais atento às demandas sociais, cuidando em adequar-se para aos meios tecnológicos próprios a aproximar-se do cidadão e atendê-lo adequadamente (MOTTA; VALLE, 2022, p 46-47). Portanto, os princípios da boa administração devem igualmente ser preservados no ambiente tecnológico, justamente o que foi feito na Lei 14.129/2021.

2 DA ANÁLISE DOS DADOS

Passa-se, agora, à análise dos dados empíricos desta pesquisa, primeiro explicando-se o critério utilizado para a seleção de 50 (cinquenta) municípios, distribuídos igualmente entre as cinco regiões do país, depois analisando-se efetivamente os dados obtidos no levantamento de campo, feito via sistema eletrônico de informação ao cidadão (e-SIC).

2.1 Do critério de seleção dos municípios

A presente pesquisa foi feita a partir da análise de 50 (cinquenta) cidades brasileiras, dentre as 5.570 existentes, das quais foram selecionadas 10 (dez) por região do país, daquelas que foram avaliadas na segunda edição no Ranking de Competitividade dos Municípios 2021 (Rankingdecompetitividade.org.br, 2022).

Este ranking analisou o total de 411 (quatrocentos e onze) municípios, com população acima de 80 mil habitantes segundo estimativa populacional feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2020 (CLP, 2021b, p. 19). O ranking está dividido entre 3 (três) dimensões que, por sua vez, subdividem-se em 13 (treze) pilares. A primeira dimensão é denominada “Instituições” – que corresponde a 19,5% do peso do ranking, a qual está subdividida em dois pilares: “sustentabilidade fiscal” (10,2%) e “funcionamento da máquina pública” (9,3%). A segunda dimensão é denominada “Sociedade” – que corresponde a 42,4% do peso do ranking, a qual está subdividida em sete pilares: “acesso à saúde” (5,1%), “qualidade da saúde” (6,4%), “acesso à educação” (6,4%), “qualidade da educação” (5,1%), “segurança” (5,9%), “saneamento” (7,6%) e “meio ambiente” (5,9%). Por fim, a terceira dimensão,

denominada “Economia” – que corresponde a 38,1% do peso do ranking, a qual está subdividida em quatro pilares: “inserção econômica” (5,9%), “inovação e dinamismo econômico” (16,1%), “capital humano” (7,6%) e “telecomunicações” (8,5%) (CLP, 2021b, p. 32).

Nota-se que o pilar “inovação e dinamismo econômico” possui o maior peso (16,1%) dentre os demais pilares; nele, são avaliados: Recursos para pesquisa e desenvolvimento científico, Empregos no setor criativo, Crédito per capita, PIB per capita, Crescimento do PIB per capita, Complexidade econômica, Renda média do trabalho formal e Crescimento da renda média do trabalho formal (CLP, 2021a, p. 12). Portanto, é pertinente a utilização do Ranking de Competitividade dos Municípios, eis que dentre as dimensões e pilares da pesquisa, aquele que possui maior relevância diz respeito justamente à inovação, tema diretamente relacionado com a pesquisa, ora realizada.

Foram selecionados as seguintes cidades, sendo a sequência a seguir a mesma constante do Ranking de Competitividade dos Municípios 2021: **Norte**: Palmas (TO), Manaus (AM), Boa Vista (RR), Ji-Paraná (RO), Rio Branco (AC), Parauapebas (PA), Gurupi (TO), Cacoal (RO), Vilhena (RO) e Porto Velho (RO); **Nordeste**: Recife (PE), Sobral (CE), João Pessoa (PB), Fortaleza (CE), Teresina (PI), Campina Grande (PB), Caruaru (PE), São Luís (MA), Salvador (BA) e Natal (RN); **Centro-Oeste**: Goiânia (GO), Três Lagoas (MS), Campo Grande (MS), Cuiabá (MT), Sinop (MT), Rondonópolis (MT), Dourados (MS), Rio Verde (GO), Sorriso (MT) e Tangará da Serra (MT); **Sudeste**: Barueri (SP), São Caetano do Sul (SP), São Paulo (SP), Vitória (ES), Santana de Parnaíba (SP), Campinas (SP), Santos (SP), Jundiaí (SP), Vinhedo (SP) e São Bernardo do Campo (SP); e **Sul**: Florianópolis (SC), Curitiba (PR), Porto Alegre (RS), Jaraguá do Sul (SC), Maringá (PR), Blumenau (SC), Balneário Camboriú (SC), Joinville (SC), Criciúma (SC) e Lajeado (RS).

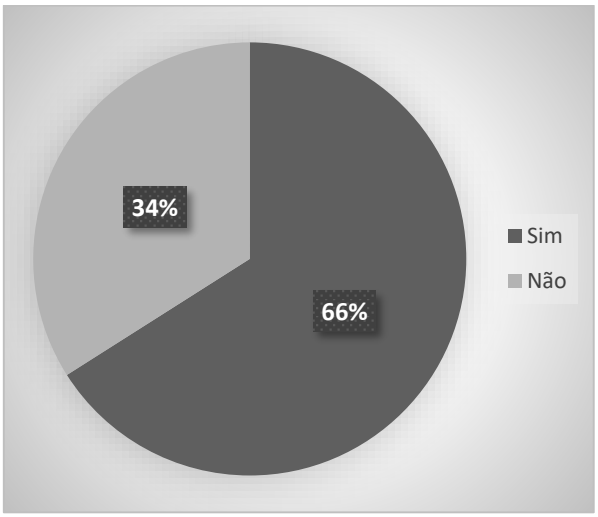
2.2 Dos resultados obtidos a partir da consulta realizada nos 50 municípios brasileiros

Foi realizada pesquisa empírica, por levantamento de campo (*survey*), a partir de pedido de informações, fundamentado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 11.527/2011), a 50 (cinquenta) municípios escolhidos a partir do critério retro apresentado. No pedido de informação apresentou-se o seguinte questionamento: “Este município aderiu à Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, Lei do Governo Digital, nos termos do artigo 2º, inciso III, do referido diploma legal?”

Foram enviados 49 (quarenta e nove) pedidos de informações, isso porque o município de Florianópolis (SC) disponibiliza apenas a possibilidade de se fazer solicitações pessoalmente ou por intermédio de terceiros. Além disso, não foi encontrado no sítio eletrônico da prefeitura qualquer menção à adesão à Lei do Governo Digital. Neste sentido, em razão da impossibilidade de solicitação, o município de Florianópolis será contabilizado dentre aqueles que não responderam.

Portanto, 33 (trinta e três) municípios responderam ao pedido de informações e outros 17 (dezessete) não responderam ao pedido. As regiões com maior número de respostas foram Nordeste e Sudeste, ambas com 80% de respostas, dados estes que servem de indicativo para se verificar a preparação das cidades brasileiras na efetivação da Lei de Acesso à Informação (LAI). Outro ponto importante, antes mesmo de se analisar a adesão à Lei do Governo Digital pelos municípios, é quanto à compreensão da indagação feita, eis que algumas cidades responderam positivamente à pergunta, sem que tivessem compreendido efetivamente o teor dela.

Gráfico 1 – Levantamento dos municípios que responderem ao pedido de informações



Fonte: Dados da pesquisa.

Explica-se: o artigo 2º, inciso III, *in fine*, da Lei 14.129/2021, determina que a aplicação da lei aos demais entes da federação só se dará "desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios". Ocorre que alguns municípios apresentaram respostas positivas quanto à pergunta, no entanto, não tinham editado ato normativo próprio que constasse sua adesão ao Governo Digital. Antes, tem-se um conjunto de regras que versam sobre a digitalização dos serviços públicos, simplificação dos procedimentos e adesão à Rede

Nacional do Governo Digital (ou Rede GOV.BR), que não se refere ao Governo Digital nos moldes da Lei 14.129/2021, mas aquela prevista na Portaria nº 23, de 4 de abril de 2019, "com a finalidade de promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas à temática de Governo Digital no setor público" (art. 1º, *caput*).

A partir desta perspectiva, alguns municípios assinalaram terem aderido ao Governo Digital (Lei 14.129/2021), todavia, a resposta não correspondia à pergunta apresentada. Portanto, para fins didáticos do que se considera a adesão, pelas cidades, ao Governo Digital nesta pesquisa, entender-se-á a edição de ato normativo próprio pelo município, no qual conste claramente sua adesão aos princípios, regras e instrumentos contidos na Lei nº 14.129/2021.

Veja-se o exemplo do município de Salvador: ao pedido de informação, a cidade respondeu que "vem realizando um trabalho, aderente a Lei 14.129 do Governo Digital" e que "recentemente, publicou a Estratégia de Governo Digital do Municipal de Salvador, a qual institui macro iniciativas que nortearão a transformação digital por meio de tecnologias e soluções digitais"; fala-se do Decreto nº 35.616, de 27 de junho de 2022, que "Institui a Estratégia de Governo Digital do Município de Salvador no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional". No artigo 1º, parágrafo 1º, do referido Decreto, tem-se o seguinte:

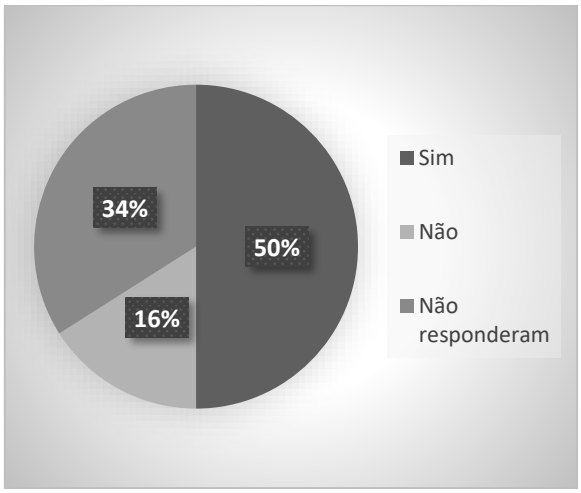
> § 1º A EGD do Município de Salvador tem **compatibilização**, no âmbito da sua competência, com a Lei Federal nº 14.129, de 29/03/2021, que dispõe sobre Governo Digital, bem como com a EGD do Governo Federal, definida através do Decreto nº 10.332, de 28/04/2020 e alterada por meio do Decreto nº 10.996, de 14/03/2022. (Grifamos).

Entretanto, como consta em destaque na citação, o ato normativo não fala em adesão ao Governo Digital ou à Lei 14.129, antes aponta a compatibilização do Decreto municipal com a Lei Federal. Em outros termos, o município baseou-se na Lei Federal para construir a norma própria, mas isso não implica, em vias práticas, em efetiva vinculação ao conjunto de medidas a serem adotadas no país para concretizar a digitalização do Governo. No mesmo sentido caminham outras cidades, a exemplo de Rio Verde – GO, Sorriso – MT, Barueri – SP, Vitória – ES, Curitiba – PR, Blumenau – SC, Joinville – SC, que também associaram a mera digitalização de serviços e procedimentos públicos à adesão ao Governo Digital, de modo que, para esta pesquisa considerar-se-á apenas aquelas menções claras de adesão.

Destarte, dentre os 33 (trinta e três) municípios que responderam aos pedidos de informações, apenas 25 (vinte e cinco) entenderam o quesito, enquanto outros 8 (oito) não compreenderam e 17 (dezessete) não responderam. Já no que diz respeito ao total de cidades

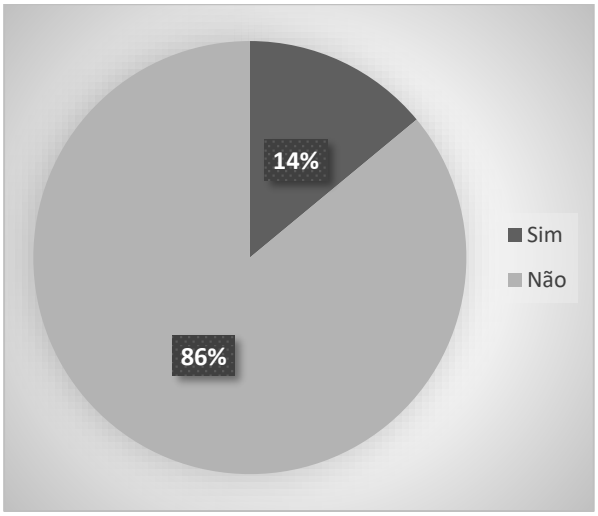
pesquisadas, apenas 7 (sete) aderiram efetivamente à Lei do Governo Digital, nos termos do artigo 2º, inciso III, e § 2º, da Lei 14.129/2021.

Gráfico 2 – Levantamento dos municípios que compreenderam o quesito formulado.



Fonte: Dados da pesquisa.

Gráfico 3 – Levantamento dos municípios que aderiram à Lei do Governo Digital (art. 2º, inciso III e § 2º, da Lei nº 14.129/2021).



Fonte: Dados da pesquisa.

Como se vê, num cenário de 50 (cinquenta) cidades, apenas 7 (sete) aderiram à Lei do Governo Digital, nos termos nela proposto, estando integrados a todas aquelas inovações principiológicas e instrumentais de aumento da eficiência da Administração Pública, ou seja, apenas 14% (quatorze por cento) dos municípios investigados.

A baixa adesão à Lei do Governo Digital deve ser motivo de atenção nesse estudo, eis que a implementação e efetivação do referido diploma legal pelos demais entes federados constitui ganhos significativos para o interesse público, quer seja sob a sua faceta primária, aquela compreendida como o interesse da coletividade, que seja sob o seu aspecto secundário, entendido como os interesses dos entes da federação (BARROSO, 2005, p. 39). A partir da efetivação de um governo digitalizado há, conforme determina a própria lei, redução da burocracia (art. 3º, inciso I), maior participação da sociedade (art. 3º, V), simplificação dos procedimentos de solicitação (art. 3º inciso X), digitalização e tramitação de processos administrativos eletrônicos (art. 5º), uma Base Nacional de Serviços Públicos (art. 19), dentre tantas outras que medidas que, além do benefício à sociedade, eis que a simplificação e desburocratização terão por consequência uma maior busca pelo cidadão, também beneficia o Estado, considerando que a simplificação aproxima o cidadão da coisa pública, bem como gera uma melhor utilização dos recursos públicos.

Neste sentido, foi elaborada a Nota Recomendatória Conjunta nº 02/2022, da lavra da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), do Instituto Rui Barbosa (IRB), da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM), do Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC) e da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON), segundo a qual é recomendado aos Tribunais de Contas brasileiros a adesão, por eles e pelos órgãos sob sua jurisdição, à Lei do Governo Digital, bem como a divulgação de seu conteúdo, inclusive por meio de ações de educação, considerando que este diploma legal é importante instrumento de transformação da forma de prestação dos serviços públicos, gerando "altos ganhos de eficiência e eficácia na atividade-fim das Cortes de Contas" (ATRICON *et al.*, p. 2).

Portanto, a implementação da Lei 14.129/2021 nos demais entes federados é imperiosa ao bom funcionamento da Administração Pública, eis que é tem como diretriz garantir que os serviços públicos sejam prestados de maneira eficiente, simplificada, como forma de concretizar o Princípio da Eficiência, sendo a Lei do Governo Digital um meio legal de padronização dessa mudança de perspectiva na Administração Pública.

CONCLUSÃO

A evolução tecnológica é um fato inegável e inevitável. O ser humano está sujeito a constantes mudanças, o que exige evolução, de modo a adaptar às condições que se apresentam de tempos em tempos. Neste sentido, as novas tecnologias são importantes ferramentas para a simplificação da vida humana; a tendência é que cada vez mais equipamentos e *softwares* desenvolvam trabalhos antes desempenhados manualmente pelos seres humanos.

De igual modo, o Estado também está sujeito à mudanças, devendo evoluir para acompanhar as alterações sociais. Se o ser humano muda, o Poder Público, o ordenamento jurídico também se modifica, para que estes estejam aptos a atender os interesses daquele. Assim como o homem evolui, o Estado também precisa evoluir, de modo que a *Digital Transformation* nada mais é do que adoção das novas tecnologias pelo Poder Público. Nesse cenário surgem as *Smart Cities*, que são as cidades conectadas ou inteligentes, focadas no desenvolvimento sustentável e novas tecnologias. A priori, muito associadas às soluções tecnológicas para os problemas de transporte e mobilidade urbanas, porém, numa concepção mais abrangente, pode se entender como aqueles municípios voltados para evolução e utilização dos avanços tecnológicos em prol do desenvolvimento e sustentabilidade dos serviços públicos.

O Estado, portanto, deve desenvolver-se para estabelecer uma comunicação acessível e eficiente com o cidadão, servindo-se dos mecanismos que possibilitem sua provocação de maneira cada vez mais simplificada e efetiva. É nesse contexto que surge a adesão, pelo Estado, dos meios eletrônicos. Há 20 anos o Brasil passou a migrar sua plataforma física e burocrática para os meios eletrônicos, valendo-se dos sistemas de Tecnologias da Informação e Comunicação para tal finalidade. Até aqui, muitas medidas normativas foram editadas com o fim de efetivar a inclusão digital do Estado, ou como o fora inicialmente pensado, a prestação dos serviços públicos através dos meios eletrônicos.

A Lei 14.129/2021, agora num ambiente tecnológico bem mais evoluído e acessível, continua a valer-se dos meios eletrônicos para oferecer a prestação dos serviços públicos, no entanto, o maior destaque que a ela deve ser dado é o fato de que ela digitalizou o governo. Explica-se: não é o simples ato de usar meios eletrônicos pelo Poder Público, ou a mera digitalização de documentos, nem mesmo a disponibilização da possibilidade que o cidadão tem de fazer pedidos via tecnologias da informação, agora, o Governo é digital. O Gov.br, por exemplo, não é uma ferramenta (apenas) de provocação do Poder Público, ela é o próprio Governo. Portanto, o cidadão ao utilizar esses mecanismos está se dirigindo ao Governo como se fisicamente nele estivesse. As medidas propostas pela Lei 14.129/2021 possibilitam a

concretização da *Digital Transformation*, mas não só isso, por meio dela tem-se a concretização da tão desejada eficiência do Poder Público.

Na presente pesquisa a problemática consistiu em analisar a adesão à Lei do Governo Digital pelos municípios brasileiros, tendo sido selecionados 50 (cinquenta), dentre as 5.570 cidades existentes no país, consultando-os via Lei de Acesso à Informação. Da pesquisa bibliográfica e documental, conclui-se que a *Digital Transformation*, enquanto fenômeno mundial, impõe-se como medida urgente aos países, de modo a garantir uma mudança hodiernamente indispensável ao Estado, qual seja a necessidade de um modelo de Governo mais participativo, mais próximo do cidadão; as novas tecnologias são indispensáveis a este processo, eis que possibilitam de maneira indiscutível, pela acessibilidade tecnológica crescente, a inclusão do cidadão perante o Estado. Isso, contudo, demanda mais investimento do Estado em inclusão digital.

Já na análise empírica, dentre aquelas cidades consultadas, apenas 32 (trinta e duas) responderam ao questionamento e, das que responderam, apenas 7 (sete) aderiram efetivamente à Lei 14.129/2021, nos moldes do art. 2º, III, § 2°, ou seja, 14% (quatorze por cento) do universo pesquisado. Tem-se por resultado uma baixíssima adesão à Lei do Governo Digital, o que é preocupante, considerando que, como já destacado, a referida lei muda drasticamente a forma de prestação de serviços do Estado, transformando-o em digital, concretizando a eficiência pública, prevista no texto constitucional.

Um achado importante da pesquisa é o de que, alguns dos municípios que responderam ao pedido de informação, informaram ter atos normativos próprios que regulamentam a digitalização da sua carta de serviços públicos, entretanto, estes não foram considerados como aderentes à Lei 14.129/2021 porque não cumpriram o requisito legal do art. 2º, III, § 2°, da referida lei. Pois bem, entende-se que esta divergência entre o que fora perguntado e respondido mostra um desentendimento quanto à lei vigente. Em vias práticas, por mais que os municípios estejam atentando para a necessidade de digitalização do governo municipal, as medidas por eles adotadas individualmente, que não aquela da Lei do Governo Digital, muito embora sejam atos de *Digital Transformation*, ficarão limitas ao ambiente local, não atingindo um proposito maior que aquele da Lei 14.129/2021, como uma Base Nacional de Serviços Públicos, por exemplo. Nesse sentido, seria prudente ao Poder Executivo central adotar medidas educativas, tendentes a tornar compreensível os comandos da Lei do Governo Digital e potencializar a adesão pelos municípios.

Além disso, também deve se destacar o fato de o *e-government* ser objeto de estudo em ambiente internacional, conforme se apontou acerca do *E-Government Survey*, realizado pela ONU, onde o Brasil já recebeu pontuação "muito alta", na edição do estudo de 2020. A Lei do Governo Digital pode ser um fator importante para a continuação da boa avaliação do país, mas a baixa adesão a ela pelos municípios, por outro lado, pode ser um fator que caminha em destino oposto. Portanto, é importante entender que a digitalização do governo é um investimento que atende ao interesse público, em suas duas facetas (interesse da coletividade e interesse das pessoas jurídicas de direito público); mas também é um importante destaque econômico em âmbito internacional, eis que um Estado célere, menos burocrático e digital, evidencia um cenário de evolução, propenso à inovação e a novos investimentos econômicos e tecnológicos.

Portanto, verificada a baixa adesão pelos municípios, deve-se chamar a atenção para a necessidade de mudança de paradigma em ambiente local, ou seja, nos municípios, acompanhando as inovações havidas em âmbito federal, aderindo-se à Lei do Governo Digital, para integração da carta de serviços públicos municipais ao sistema do Governo Federal, de modo a impulsionar o desenvolvimento sustentável, econômico e tecnológico do país.

REFERÊNCIAS

ATRICON *et al*. **Norma Recomendatória Conjunta ATRICON / IRB / ABRACOM / CNPTC / AUDICON nº 02/2022**. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros para que adotem os princípios, as regras e os instrumentos da Lei do Governo Digital, bem como para que estimulem a adesão por parte dos seus jurisdicionados. Brasília, ATRICON *et al*, 13 out. 2022. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/10/Nota-Recomendatoria-Conjunta-no-02-2022-Lei-do-Governo-Digital-5.pdf. Acessado em: 21 out. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, 1–42.

BRASIL. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022**. Altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional. Diário Oficial da União. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/Decreto/D10996.htm#art1. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 11, de 30 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática - SISP na versão de 2008. Diário Oficial da União. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/Portaria11.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

BOUSKELA, Maurício et al. **Caminho para as Smart Cities**: da gestão tradicional para a cidade inteligente. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2016. Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Caminho-para-as-smart-cities-Da-gest%C3%A3o-tradicional-para-a-cidade-inteligente.pdf. Acesso em: 2 jun. 2021.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em Rede***:* a era da informação: economia, sociedade e cultura. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2021.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). Ranking de Competitividade dos Municípios. **Glossário de indicadores**. 2. Ed. CLP, 2021a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/131tsfOUemlfV0ziItafhAO10wClqobG0/view?usp=sharing. Acesso em 16 ago. 2022.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Ranking de Competitividade dos Municípios**. 2. Ed. CLP, 2021b. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/7589/1639503142CLP_Relatrio_Ranking_de_Competitividade_dos_Municpios.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

DO ELETRÔNICO AO DIGITAL. **Gov.br**, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital. Acesso em: 12 set. 2022.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. **Administração Pública Digital***:* proposições para o aperfeiçoamento do regime jurídico administrativo na sociedade da informação. Indaiatuba, SP: Foco, 2020.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GONG, Yiwei; YANG, Jun; SHI, Xiaojie. Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. **Government Information Quarterly**, n. 37, 2020. DOI:

https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101487. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X19304174?via%3Dihub. Acesso em: 23 jul. 2021.

LÉVY, Pierre. **O que é virtual?** Tradução Paulo Neves. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

MAGRO, Américo Ribeiro; ANDRADE, Landolfo. **Manual de Direito Digital**. 2. ed. São Paulo: JusPodvm, 2022.

MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a Lei 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MUNÕZ, Jaime Rodrígues-Arana. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública.** Tradução Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Rankingdecompetitividade.org.br. Disponível em: https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/. Acesso em: 16 ago. 2022.

UNITED NATIONS. **E-Government Survey 2020: digital government in the decade of action for sustainable development**. Department of Economic and Social Affairs, 2020.