

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO**  
**PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:**  
**uma análise centrada no cidadão**

**RAFAEL NUNES WANDERLEY**

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

**RAFAEL NUNES WANDERLEY**

**A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:  
uma análise centrada no cidadão**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

## CIP - Catalogação na Publicação

WW245d Wanderley, Rafael Nunes  
A digitalização dos serviços públicos federais sob a ótica do princípio da eficiência: uma análise centrada no cidadão. / Rafael Nunes Wanderley. -- Rio de Janeiro, 2022.  
51 f.

Orientadora: Larissa Pinha de Oliveira.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. serviço público. 2. princípio da eficiência. 3. digitalização. 4. governo digital. I. Oliveira, Larissa Pinha de, orient. II. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:**  
**uma análise centrada no cidadão**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira.**

Data da Aprovação: 17/02/2022.

Banca Examinadora:

---

Larissa Pinha de Oliveira

---

Fábio Corrêa Souza de Oliveira

---

Carmen Lucia Macedo

**RIO DE JANEIRO**

**2022**

*À minha família, que sempre me apoiou em meus projetos de vida.*

## Agradecimentos

Agradeço imensamente à minha mãe, Cláudia, pelo apoio constante durante toda minha jornada universitária e por sempre querer o meu bem. Ao meu pai Julio (*in memoriam*), que se foi cedo, mas certamente muito contribuiu para o meu caráter e para minha educação. Aos meus avós Aluizio e Dilma e minha tia Cristiane sou muito grato pela preocupação e confiança que tiveram em mim ao longo dos meus estudos.

À Laís, minha namorada, obrigado por acreditar em mim, pelo nosso amor e pela leveza dos momentos compartilhados, que muito me ajudaram a me tranquilizar mesmo diante de momentos de incerteza e pressão. Sem vocês, nada estaria no caminho certo. Aos meus amigos e meus colegas de turma, pelas conversas descontraídas e pela ajuda mútua nessa caminhada.

À professora Larissa, agradeço, para além da orientação nesta monografia, pela oportunidade de ter sido seu monitor e por me incentivar a estudar Direito Administrativo, ao longo de reuniões muito proveitosas de seu grupo de estudos, que me permitiu ampliar o conhecimento em temas nos quais tenho afinidade.

Ao professor Daniel Capecchi, pelas aulas de Direito Constitucional durante a faculdade e por ter me recebido no grupo de estudos de Constituição, Democracia e Crise, que me fez conhecer melhor sobre a Teoria Constitucional, com a sua preocupação de ensinar seus alunos por meio de uma reflexão transdisciplinar e crítica.

À professora Kone Cesário pela consideração ao Maria da Penha Virtual. Sem a parceria que pôde viabilizar com o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro eu não teria estímulo para dar continuidade ao projeto da Direito Ágil e estudar sobre a temática dos serviços públicos digitais.

À Universidade Federal do Rio de Janeiro, em especial à Faculdade Nacional de Direito, na pessoa de seus servidores, professores, técnicos-administrativos e terceirizados que contribuíram ao bom convívio e à excelência do ensino que tive a oportunidade de usufruir.

Espero poder retribuir a todos pelo aprendizado e acolhimento que tive.

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo analisar em que medida o processo de digitalização dos serviços públicos conduzido pela Administração Pública Federal, no contexto do Governo Digital, pode resultar em uma prestação mais eficiente desses serviços, especificamente no que se refere à sua qualidade e universalidade aos cidadãos, já acostumados aos avanços obtidos pelas Tecnologias de Comunicação e Informação (TIC's), e que agora direcionam suas expectativas ao governo que se propõe digital para obter serviços públicos mais eficientes, desburocratizados e ágeis. Cabe examinar ainda quais os riscos que podem ser enfrentados na digitalização, que avança a partir da Estratégia de Governo Digital, de modo a não se descuidar para questões como a e-burocracia e a exclusão de milhões de brasileiros do meio digital.

**Palavras-chave:** Serviço público; digitalização; princípio da eficiência; governo digital.

## **ABSTRACT**

The present final paper aims to analyze to what extent the process of digitalization of public services conducted by the Federal Public Administration, in the context of Digital Government, can result in a more efficient provision of these services, specifically with regard to their quality and universality to citizens, already accustomed to the advances achieved by Communication and Information Technology (ICT's), and that now direct their expectations to the government that proposes to be digital to obtain more efficient, unbureaucratic and agile public services. It is also worth examining what risks can be faced in digitalization, which advances from the Digital Government Strategy, so as not to neglect issues such as e-bureaucracy and the exclusion of millions of Brazilians from the digital environment.

**Keywords:** Public service; digitalization; principle of efficiency; digital government.

## LISTA DE SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
E-DIGITAL	Estratégia Brasileira para a Transformação Digital
EGD	Estratégia de Governança Digital
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LGD	Lei do Governo Digital
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MPU	Ministério Público da União
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OECD	Organisation For Economic Co-Operation And Development
ONU	Organização das Nações Unidas
PCD	Plataforma de Cidadania Digital
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1. Objetivos.....	13
1.1.1. Objetivo Geral .....	13
1.1.2. Objetivos Específicos .....	13
1.2. Relevância e contribuição da pesquisa .....	13
1.3. Metodologia de Pesquisa .....	14
<b>2. O SERVIÇO PÚBLICO DIGITAL EM ANÁLISE</b> .....	15
2.1. A compreensão do conceito de serviço público: um instituto em permanente crise .....	15
2.2. Do Governo eletrônico ao Governo Digital .....	18
2.3. O conceito de serviço público digital .....	20
2.4. A pandemia como catalisador da digitalização .....	22
<b>3. A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA</b> .....	24
3.1. A noção jurídica tradicional do princípio da eficiência.....	25
3.2. A ampliação do sentido do princípio da eficiência: a perspectiva da concretização dos direitos fundamentais do cidadão .....	28
3.3. As inovações sobre serviços públicos no ordenamento jurídico para uma digitalização centrada no cidadão .....	31
3.3.1. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017) .....	31
3.3.2. Estratégia de Governança Digital do Brasil (EGD).....	32
3.3.3. Decreto nº 8.789/2016: o compartilhamento de bases de dados da APF .....	34
3.3.4. Decreto nº 8.936/2016: a Plataforma de Cidadania Digital.....	34
3.3.5. Decreto nº 9.319/2018: a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)	35
3.3.6. Decreto nº 10.332/2020: a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022	36
3.3.7. Lei do Governo Digital: a busca pela eficiência administrativa.....	36
3.3.8. Portaria SGD/ME nº 548.....	38
<b>4. PONDERAÇÕES SOBRE A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS</b> .....	39
4.1. Os avanços possíveis .....	39

4.2.	Os riscos da digitalização .....	40
4.2.1.	A e-burocracia .....	41
4.2.2.	A exclusão digital .....	42
<b>5.</b>	<b>CONCLUSÕES FINAIS .....</b>	<b>44</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>46</b>

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, desde a década de 1990, a Administração Pública tem incorporado as tecnologias de informação e comunicação<sup>1</sup> (TIC's) em sua rotina burocrática (ALBUQUERQUE; SILVA; SOUSA, 2017), em contraponto ao “direito administrativo dos cliques” (SUNDFELD, 2014, p. 147), que se traduz em um serviço público ineficiente, lento, caro e de baixa qualidade (BORGES, 2020).

A partir da 4ª Revolução Industrial (SCHWAB, 2016), iniciada na segunda década do século XXI, os avanços tecnológicos em áreas como computação, robótica, inteligência artificial, Big Data, Internet das Coisas (IoT) e Blockchain alcançaram e impactaram não só a economia e o mercado de trabalho, como também a sociedade. A nova onda tecnológica alterou a forma como as pessoas interagem, sobretudo nos costumes, lazer e consumo, em virtude da disseminação da infraestrutura da rede mundial de computadores, bem como operadores de telecomunicações, e da popularização de dispositivos móveis, notebooks, e, mais recentemente, das redes sociais e aplicativos.

Mesmo diante de uma realidade cada vez mais dinâmica, a prestação de serviços públicos não acompanhou a contento os constantes avanços tecnológicos. Os cidadãos, acostumados à comodidade e à praticidade típicas dos aplicativos e smartphones, passam a direcionar maior expectativa à Administração Pública por serviços que lhes proporcionem semelhante experiência (CARVALHO, 2020).

Nesse sentido, a partir da implementação de um Governo Digital (FILGUEIRAS; PALOTTI; NASCIMENTO, 2020) que passa a integrar as Tecnologias de Informação e Comunicação à sua atividade administrativa para melhorar a gestão pública, verifica-se uma mudança disruptiva na forma do governo atuar na consecução do interesse público, especialmente no que toca à prestação dos serviços públicos.

---

<sup>1</sup> As tecnologias de informação e comunicação (TIC's) consistem em um conjunto de recursos tecnológicos utilizados para a geração e uso da informação (PALUDO, 2010). No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2015) define as TIC's como aqueles recursos de tecnologia que possibilitam a otimização, automatização e comunicação em diferentes rotinas de trabalho.

Por meio dos chamados “e-serviços públicos” ou “serviços públicos digitais”, a Administração Pública pretende buscar a máxima satisfação do cidadão, de modo a garantir a maior abrangência da disponibilidade do serviço, a eficiência na prestação e a atualidade, a fim que os avanços tecnológicos sejam integrados ao serviço para se obter sua constante melhoria (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

Com a deflagração da pandemia de COVID-19, a Administração Pública viu-se, então, premida a acelerar seu processo de transformação digital, especialmente na esfera federal – em virtude da extensão nacional de suas ações – apoiando-se nas tecnologias da informação e comunicação (TIC’s) como o único meio de garantir a continuidade da prestação de serviços públicos aos cidadãos em um período histórico marcado pelo isolamento social, imposto pelos entes estatais para inibir a propagação do novo coronavírus.

Essa transição abrupta, a partir do fenômeno da pandemia, propiciou o ambiente ideal para a implementação de um novo paradigma de Administração Pública, que deixa de adotar a tecnologia como elemento meramente incremental e passa a integrá-la em sua rotina burocrática, não só para otimizar o orçamento público, como também para melhorar a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços públicos (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

Ressalta-se, entretanto, que a disponibilização de serviços públicos exclusivamente pelo meio digital (*digital by default* ou digital como padrão) pressupõe que os cidadãos possuam conhecimentos digitais e capacidade socioeconômica de se beneficiar de tais serviços (SCHOU; PORS; 2019). Não se trata apenas de uma simples troca do meio físico para o digital, mas sim um movimento que “exige um esforço de aprendizado digital, compreendendo a aquisição de competências que transcende em muito o simples domínio do manuseio de uma ou outra ferramenta tecnológica” (VALLE, 2021, p. 19).

Dessa forma, embora haja o legítimo interesse de se buscar a eficiência na prestação dos serviços públicos, como observado na nova Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), não se pode descuidar do possível risco de “elitização do serviço público” e da manutenção de “graus de cidadania” (GROTTI, 2002, p. 55), criando-se assim uma forma de exclusão digital de pessoas já socialmente marginalizadas (ALVES; MACAYA, 2019).

Em suma, observa-se que está a se consolidar, a partir do Governo Digital e da sua estratégia de uso contínuo das tecnologias da informação e da comunicação, notadamente pelo

governo federal, um novo paradigma para os serviços públicos no que se refere à sua prestação e desenvolvimento, pelo foco no usuário-cidadão e nas demandas sociais (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

## **1.1. Objetivos**

### **1.1.1. Objetivo Geral**

O objetivo do presente trabalho é analisar em que medida o processo de digitalização dos serviços públicos conduzido pela Administração Pública Federal (APF), no contexto do Governo Digital, pode resultar em uma prestação mais eficiente desses serviços, especificamente no que se refere à sua qualidade e acessibilidade aos cidadãos.

### **1.1.2. Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos do estudo são: a) conhecer os antecedentes do processo de digitalização dos serviços públicos, bem como o ambiente institucional no qual se desenvolveu tal fenômeno; b) verificar a interpretação sobre o princípio da eficiência para a tutela do usuário-cidadão do serviço público; c) identificar as inovações normativas que sustentam a digitalização dos serviços públicos federais; d) identificar os principais avanços e os riscos do processo de digitalização dos serviços públicos no Brasil.

## **1.2. Relevância e contribuição da pesquisa**

A digitalização dos serviços públicos tornou-se uma das principais pautas dos governos de todo o mundo, especialmente a partir da pandemia de COVID-19, que dificultou ou inviabilizou o atendimento presencial aos cidadãos, especialmente para a continuidade do ensino escolar e universitário, a obtenção do auxílio emergencial<sup>2</sup> e a garantia do benefício previdenciário pelo INSS.

Diante da crescente demanda por melhoria da atuação da Administração Pública, faz-se necessária a compreensão do processo de digitalização dos serviços públicos federais e verificar

---

<sup>2</sup> Trata-se de programa social, aprovado pelo Congresso Nacional na forma da Lei nº 13.982/2020, art. 2º, e implementado pelo governo federal no mês de abril de 2020, com vistas a oferecer o benefício da renda básica emergencial de R\$ 600,00 aos cidadãos em vulnerabilidade durante a pandemia de COVID-19, dado o impacto econômico sobre suas atividades profissionais. Para mais informações: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/auxilio-emergencial>.

a eficiência da prestação dos denominados “e-serviços” em favor da coletividade, de maneira a satisfazer suas necessidades, sem se descuidar dos riscos de criar uma nova exclusão e ampliar as já existentes. A temática ora examinada requer maior atenção sobretudo a partir da implementação da Estratégia de Governo Digital 2020-2022, pela qual o governo federal pretende concluir o ano de 2022 com 100% dos serviços públicos e portais federais digitalizados (BRASIL, 2020b).

Como afirma Medauar (2018), a Administração Pública brasileira tem sua disciplina jurídica centralizada no Direito Administrativo, que, embora oriente sua estrutura e funcionamento, está por ela submetido, tendo em vista que a Administração altera a significação dos seus conceitos e institutos, por seu modo de ser e atuar. O Estado do século XXI passa a ter suas atividades atravessadas pela valorização dos direitos fundamentais do indivíduo, ao qual deve garantir não só direitos de primeira geração, como o direito de locomoção e de liberdade de expressão, mas também os direitos sociais, especialmente para atender as necessidades dos cidadãos mais carentes.

Observa-se na atualidade que o Direito Administrativo e sua ciência são impactados pela profunda transformação do governo a partir do uso massivo das TIC's. É preciso, portanto, renovar a compreensão do instrumental teórico do Direito Administrativo referente à disciplina dos serviços públicos e do princípio da eficiência como requisito para uma análise crítica da digitalização dos serviços públicos, que devem ser entendidos como elemento fundamental para qualquer projeto de emancipação social e desenvolvimento nacional (ARAGÃO, 2017).

O propósito deste trabalho está em contribuir para o debate de um tema de extrema relevância que impacta a vida de milhões de brasileiros e que está na ordem do dia de toda Administração Pública, à qual se impõe a demanda do cidadão por serviços públicos mais eficientes, desburocratizados e de qualidade.

### **1.3. Metodologia de Pesquisa**

O presente estudo adota o método qualitativo e, no que se refere aos seus objetivos, orientou-se por uma pesquisa exploratória acerca do fenômeno da digitalização dos serviços públicos empreendida pela Administração Pública Federal sob a ótica do princípio da eficiência, o que demanda uma investigação bibliográfica e documental sobre o objeto de estudo a fim de permitir sua compreensão com mais precisão e profundidade.

Os dados pertinentes foram coletados por documentação indireta específica sobre o tema. No que se refere à pesquisa documental, foram realizadas consultas à legislação aplicável aos serviços públicos digitais, bem como a pesquisas disponibilizadas em portais eletrônicos do governo federal e de organismos internacionais, além do painel de monitoramento de serviços federais, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, cujos dados podem ser analisados em sítio eletrônico do governo federal<sup>3</sup>.

Quanto à pesquisa bibliográfica, foram consultadas obras doutrinárias sobre serviço público, governo digital e princípio da eficiência; artigos e periódicos relacionados ao tema encontrados em bibliotecas e na rede mundial de computadores; além de outros documentos, consultados na *Internet*, que podem servir de auxílio à pesquisa documental.

## **2. O SERVIÇO PÚBLICO DIGITAL EM ANÁLISE**

### **2.1. A compreensão do conceito de serviço público: um instituto em permanente crise**

A noção de serviço público está em permanente crise, em razão das expansões e retrações do instituto ao longo do tempo (ARAGÃO, 2017), desde sua construção clássica pela jurisprudência e doutrina francesas, sobretudo de Léon Duguit<sup>4</sup>, fundador da Escola do Serviço Público (também conhecida como “Escola de Bordeaux”), seguida por Gaston Jèze, Roger Bonnard e Louis Rolland, entre outros.

Não sendo unívoco nem estático e sob a influência de referenciais teóricos diversos, o conceito de serviço público molda-se de acordo com o contexto político, social e econômico em que está inserido, além de se conformar de acordo com os modelos de Estado a que se vincula. Por essa razão constitui traço de unanimidade na doutrina a dificuldade de se definir precisamente o que e quais são os serviços públicos, como indica Carvalho Filho (2020).

---

<sup>3</sup> Ver Painel de Monitoramento de Serviços Federais. Disponível em: <https://painelservicos.servicos.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2022.

<sup>4</sup> Um dos principais teóricos franceses e precursor da Escola do Serviço Público, Léon Duguit entendia, sob uma perspectiva sociológica, o serviço público como a atividade indispensável ao desenvolvimento da interdependência social, sendo o fundamento do Estado, em substituição à ideia de soberania, que traduzia uma atuação estatal ilimitada (DUGUIT, 1926 apud CONRADO, 2013).

Por influência da corrente clássica da Escola do Serviço Público, alguns autores sustentam uma acepção amplíssima para o serviço público, de modo que este constituiria “toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação das necessidades públicas mediante procedimento típico do direito público” (CRETELLA, 1980, 55-60).

Em sentido amplo, Medauar (2018) entende serviço público como a atividade prestacional pela qual a Administração Pública, inserida no Poder Executivo, providencia algo necessário à vida coletiva, devendo utilizar seus poderes, bens, contratos e atos para realizar o serviço público de forma eficiente.

Por outro lado, verifica-se um posicionamento de parcela da doutrina que postula um conceito mais restrito, no sentido de que o serviço público seria aquele prestado direta ou indiretamente pelo Estado, sob regime jurídico de Direito Público, e fruível de forma individualizada pelos administrados (MELLO, 2013).

Seguindo a acepção mais restrita, Moreira Neto (2001) entende que serviço público é toda atividade da Administração que busca permanentemente satisfazer as necessidades, essenciais ou secundárias, da coletividade, de acordo com a legislação de regência e as regras unilaterais ditadas pela Administração Pública.

Na mesma linha, Aragão (2017, p. 130) defende que os serviços públicos são aquelas atividades de prestação de “utilidades econômicas a indivíduos determinados colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente”, a fim de alcançar o bem-estar social.

Em razão de sua complexidade, o serviço público implicou na sua compreensão a partir de três elementos, quais sejam: o subjetivo (também denominado orgânico), que corresponde à pessoa prestadora do serviço público; o material, que traduz a atividade em si apta a satisfazer as necessidades públicas; e o formal, que caracteriza a atividade estatal prestado no regime de Direito Público (DI PIETRO, 2019).

Apesar da discussão histórica de que a noção de serviço público, desde sua origem, está em permanente crise, em razão das expansões e retrações do instituto, é evidente que, no

ordenamento pátrio, a Constituição Federal, consagra em seu art. 175<sup>5</sup>, a previsão dos serviços públicos como atividades econômicas *lato sensu* titularizadas pelo Estado e que devem ser prestadas de forma direta ou indireta, mediante concessão ou permissão (ARAGÃO, 2017).

Prevalece, portanto, na doutrina, a concepção ampla de serviço público, que, pelas lições de Pietro (2019, p. 286), corresponderia a:

[...] toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Pelas características apresentadas, trata-se de atividades intimamente ligadas à dignidade da pessoa humana e à coesão social e, por conseguinte, excluídas do livre mercado para serem garantidas pelo Estado, direta ou indiretamente por meios dos delegatários (ARAGÃO, 2017). Em outros termos, são atividades econômicas em sentido amplo que o Estado optou por considerar com uma de suas atribuições típicas em razão da relevância desses serviços para a satisfação de necessidades sociais, não sendo possível prestá-las sob as leis do mercado (POZZO, 2010).

Não obstante a titularidade exclusiva do Estado, cabe destacar que a própria Constituição Federal, em determinados casos, permite aos particulares – inclusive de forma concomitante à prestação direta – prestar serviços públicos na condição de atividade econômica em sentido estrito, como nos serviços de educação, previdência, saúde e assistência, cuja exploração é submetida pelo regime das atividades econômicas em sentido estrito, mas com regulação e fiscalização estatais (HACHEM, 2014).

O que faz desses serviços serem definidos como públicos é (i) a prescrição constitucional que obriga o Estado a manter a sua prestação, seja diretamente ou pelos sujeitos privados por meio da concessão ou permissão, e (ii) a observância de princípios jurídicos que

---

<sup>5</sup> “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.” (BRASIL, 1988, art. 175)

exigem da Administração a garantir de que os serviços serão disponibilizados a todos que deles necessitem (HACHEM, 2014).

## **2.2. Do Governo eletrônico ao Governo Digital**

As tecnologias da informação e comunicação estão integradas de forma perene à rotina das pessoas, de tal modo que a Internet passou a ser o principal meio de comunicação social, o que Castells (1999) denominou de “Sociedade em Rede”. Como a difusão das TIC’s alterou profundamente a maneira como as pessoas relacionam, nos aspectos sociais, econômicos e políticos, por óbvio houve impactos nos vínculos criados entre Estados e cidadãos (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

Nesse novo paradigma tecnológico, organizado em torno das TIC’s, que geram grandes transformações em curto espaço de tempo, o Estado viu-se pressionado a acompanhar os constantes avanços tecnológicos e sociais para, não só otimizar sua rotina burocrática, como também para fornecer novas formas de relacionamento dos cidadãos com suas atividades administrativas (CARVALHO, 2020).

Para atender a uma nova realidade que se impunha, a partir dos anos 2000 a Administração Pública Federal passou a adotar métodos, ferramentas e técnicas comuns do ambiente corporativo (BRASIL, 2019), momento em que o governo federal havia instituído o Programa de Governo Eletrônico, que tinha por diretrizes: “melhoria da gestão interna, ampliação do acesso e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, fortalecimento da transparência e controle social sobre as ações de governo (CARVALHO, 2020, p. 124). Entretanto a iniciativa enfrentou dificuldades como insuficiência orçamentária, frágil coordenação entre as instituições competentes, alto nível de exclusão digital, até ser descontinuada em 2003 (CARVALHO, 2020).

O objetivo até então era “democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, e também aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços e informações” (BRASIL, 2018b, p. 13).

A partir da evolução das TIC’s e da implantação da Estratégia de Governança Digital (EGD), em 2016, o país passa a estar alinhado com “o objetivo desejado de migrar de um e-government (e-governo) para um governo digital” (THORSTENSEN; ZUCHIERI, 2020, p.

10). O conceito de Governo Digital<sup>6</sup> surge, então, como novo paradigma em substituição ao Governo Eletrônico, não se limitando mais a um uso incremental da tecnologia, mas sim pelo emprego dos recursos tecnológicos no redesenho dos serviços públicos a fim de otimizá-los e reduzir a burocracia (FERRER, SANTOS e SOLA, 2014). Corrobora a essa definição de um novo desenho do governo a partir das TIC's, a síntese de GOMES e REIS (2021, p. 386):

O uso tecnológico, então, se estende do status de mero instrumento a ser utilizado pela sociedade e Estado, e passa a fazer parte da atividade administrativa, somando ao funcionamento da atividade estatal e fazendo um elo significativo entre a sociedade e o Estado, desburocratizando procedimentos, facilitando a interação e acelerando processos, que ficam mais acessíveis ao cidadão.

O Governo Digital representa uma nova forma da Administração Pública se relacionar com os administrados para lhes prover serviços públicos e cumprir suas funções burocráticas, não se limitando à automatização de fluxos processuais e a simples transposição dos serviços para o meio virtual (GELATTI; SOUZA; SILVA, 2015).

Na classificação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2018b), o Governo Digital amplia a interatividade e a participação política dos cidadãos, além de facilitar o acesso aos portais e serviços do governo, como as seguintes iniciativas realizadas pela APF: Portal Brasileiro de Dados Abertos, Portal Comprasnet, Portal da Transparência e Simplifique!, este último um sítio eletrônico em que o usuário pode contribuir no processo de simplificação de serviços prestados pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal.

De acordo com a ONU (2018), os governos possuem diferentes fases de digitalização, quais sejam: dados; prestação de serviços; interação; decisões e conexões. A primeira fase corresponde à apresentação de dados na internet, a segunda seria o momento em que ocorre a prestação de serviços, a terceira, em que há a interação entre governo e cidadão, e, por fim, na quarta fase, procede-se à decisão e a conexão cidadão-governo.

Sobre esse desenvolvimento do Governo Digital, Viana e Bertotti (2021) entendem também a digitalização a partir da profundidade da participação do cidadão no processo, de maneira que, em um estágio inicial, há uma atuação passiva do usuário, que recebe a informação

---

<sup>6</sup> De forma análoga, emprega-se o conceito de “e-gov” ou “governança digital” (CARVALHO, 2020, p. 124).

prestada pelo Estado e pode fazer consultas, e posteriormente chega-se a um estágio mais avançado em que o cidadão pode se manifestar ativamente, culminando na fase decisória.

Em contrapartida ao modelo eletrônico, o Governo Digital passa a se orientar pela geração de valor público para a sociedade por meio do emprego das TIC's (BRASIL, 2018b), que se traduz na forma da prestação de serviços públicos eficientes para os usuários, como, por exemplo, na simplificação de acesso e na adequação do próprio serviço às necessidades e circunstâncias do cidadão (ONU, 2018).

O emprego das TIC's pode indicar uma ferramenta estratégica para ampliar a eficiência dos serviços públicos, gerando maior economia para o Estado, maior nível de transparência e qualidade no atendimento das demandas dos cidadãos (OLIVEIRA; FALEIROS; DINIZ, 2015). Ademais, a digitalização passa a criar uma tendência disruptiva para alcançar um “paradigma de uso de tecnologias como instrumentos de densificação de direitos sociais” (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020, p. 217).

Não obstante, cabe ressaltar que o sucesso das políticas públicas depende das condições de acesso da população brasileira ao meio digital e de habilidades específicas de uso das TIC's (ARAUJO; REINHARD; CUNHA, 2018).

### **2.3. O conceito de serviço público digital**

Inicialmente, cumpre esclarecer que, por razões metodológicas, o presente estudo está circunscrito à análise da digitalização dos serviços públicos divisíveis ou individuais (também chamados de *uti singuli*) prestados diretamente pela Administração Pública Federal, como os serviços de atendimento.

Nesse sentido, não estão contemplados, na análise, os serviços prestados pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, nem os serviços administrativos – aqueles que o Estado executa para sua melhor organização interna –, os serviços públicos indivisíveis ou universais (*uti universi*), tendo em vista a impossibilidade de se mensurar sua fruição individual, tampouco os serviços públicos digitais eventualmente prestados de forma indireta, ou seja, exercido por particulares delegatários.

A partir de uma superação dos serviços analógicos, considerados como “serviços desconectados, lentos e ineficientes” (CARVALHO, 2020, p. 117), buscou-se na digitalização

uma oportunidade para efetivar a universalização dos serviços públicos, conferindo maior qualidade e celeridade na sua prestação (ACCENTURE, 2014). Como diferenciais, os serviços públicos digitais, por serem desenhados a partir das TIC's, possuem um maior nível de direcionamento, personalização e atualização, quando comparados com o serviço analógico (ULRICH; MACIEL; CAPPELLI, 2021).

Na definição legal de serviço público digital, o Decreto nº 8.936/2016 – institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional – descreve o serviço público digital como o “serviço público cuja prestação ocorra por meio eletrônico, sem a necessidade de atendimento presencial” (BRASIL, 2016).

Consideram-se apenas como serviços públicos digitais aqueles serviços cujas interações realizam-se pelo meio digital, podendo o usuário, em autosserviço, solicitar, acompanhar e receber a resposta do órgão pelo serviço prestado sem a necessidade da sua presença física. O serviço é inteiramente automatizado, com pronta resposta ao cidadão, com todo o processamento informacional realizado por sistemas de informação (ENAP, 2018).

A Enap (2018), na mesma linha, define o serviço público digital como aquele serviço que detém toda a interação pelo meio digital, sendo possível solicitar, acompanhar e receber os resultados da prestação do serviço sem precisar do contato físico, todavia requer a ação humana por parte do órgão público.

A distinção ocorre ainda em relação aos demais estágios de digitalização, quais sejam: “informativo”, que apresenta apenas o conteúdo informacional para o usuário e a prestação do serviço é presencial, ou seja, envolve deslocamento físico; “parcial”, que possui um das etapas do processo ocorrendo pelo meio digital; “autosserviço” (ver capítulo 3.3.7); e “nenhum”, aquele serviço totalmente presencial, sem mesmo haver a disponibilização digital de informações.

Para Valle (2021), segundo uma perspectiva da cidadania, a incorporação das TIC's (ou NTIC's como a autora prefere denominar) no serviço público influencia na eficiência da sua prestação, bem como na construção e distribuição dos ativos informacionais derivados dos dados produzidos a partir dessas atividades. Para a professora, é evidente a melhoria advinda

da digitalização do serviço público, demonstrando uma Administração Pública em consonância com o princípio da eficiência:

A migração, seja da Administração Pública como um todo, seja do serviço público especificamente, para um modelo digital resulta de um diagnóstico, quase autoevidente, de que há ganho de qualidade possível com a incorporação de novas tecnologias. (VALLE, 2021, p. 17).

Segundo pesquisa desenvolvida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre meses de outubro e dezembro de 2020, 46% dos entrevistados apontam que o principal benefício do serviço público digital é a economia de tempo, além de 29% que indicam a comodidade de não precisar se deslocar até a repartição pública, enquanto 8% alegam a economia de dinheiro (LAFUENTE *et al.*, 2021). Quanto ao grau de satisfação com os e-serviços federais, 5% sentem-se muito satisfeitos, 50% declaram-se satisfeitos e 31% insatisfeitos, contudo a satisfação obtida com os serviços privados é maior (85%) se comparada com os serviços públicos digitais federais (55%).

Contudo há que se afastar uma visão reducionista de que os serviços públicos seriam “uma simples intervenção cosmética, com a disponibilização de canais de comunicação digitais a usuários que, num processo unidirecional, receberia a demanda e traria algum feedback” (VALLE, 2021, p. 23). É preciso perseguir uma visão substantiva (VALLE, 2021) acerca do serviço público digital, de maneira que incorpore os recursos provenientes das TIC’s para corresponder à dimensão material do serviço público, qual seja a satisfação das necessidades coletivas.

#### **2.4. A pandemia como catalisador da digitalização**

É evidente que o país já estava inserido no contexto da 4ª Revolução Industrial e de uma transformação digital do governo, mas foi a partir da pandemia de COVID-19 que houve uma aceleração do processo de digitalização dos serviços públicos.

Com efeito, o cenário pandêmico impôs ao Estado, como uma diretriz, a expansão da cultura da Administração Pública Digital, que busca entregar facilitadores ao cidadão,

garantindo maior controle social<sup>7</sup> sobre as atividades públicas, bem como conferir celeridade e praticidade ao acesso de serviços públicos (NÓBREGA, HEINEN, 2021, p. 222).

Tendo em vista a necessidade de isolamento social, as pessoas precisaram se adaptar a um novo modo de vida e de comunicação, com a adesão massiva ao teletrabalho e a crescente procura por telessaúde e comércio eletrônico (CGI, 2021). Com melhores experiências digitais de serviços privados, os cidadãos têm aumentado seu grau de exigência e, por consequência, tem diminuído a diferença entre o que eles utilizam em suas rotinas e o que aceitam para o governo (FIGUEIREDO *et al.*, 2019).

De acordo com dados do Ministério da Economia de junho de 2020, o número de serviços digitalizados já ultrapassava mais de 150, desde o começo da pandemia, especialmente o Auxílio Emergencial, em que 50 milhões de pessoas cadastraram-se para retirada do benefício (BRASIL, 2020a). Dos serviços públicos digitais, os mais buscados desde o início da pandemia foram referentes aos direitos do trabalhador ou previdência social (72%), como INSS, FGT e seguro-desemprego; documentos pessoais (46%), como RG, CPF e carteira de trabalho; saúde pública (45%), para agendamento de consulta e pedido de remédios; e educação pública (37%), como emissão de matrícula e o próprio ensino remoto (CGI, 2020).

Nesse contexto, o governo federal lançou a Estratégia de Governo Digital 2020-2022, definindo metas e diretrizes para o processo de digitalização dos serviços públicos com mais qualidade e celeridade, incluindo o acesso a dados abertos, emprego de tecnologia em nuvem e estruturação de equipes com qualificação técnica em TIC's.

O Estado, para ser mais eficiente, precisa gerar espaço de manobra para satisfazer as diversas demandas da população, de modo que a “desmaterialização” dos serviços públicos (CAQUE, 2019, p. 92, tradução nossa)<sup>8</sup> atesta não só ser um meio de melhorar o funcionamento

---

<sup>7</sup> As TIC's propiciaram, além de novas formas de interação entre Administração Pública e administrado, uma capacidade dos órgãos públicos em apresentar, em tempo real, suas ações e, assim, permitem novos meios de controle e participação sociais (DELPIAZZO, 2004 apud NÓBREGA; HEINEN, 2021).

<sup>8</sup> Les pays ayant lancé leur réforme de l'administration électronique le plus récemment développent souvent des stratégies numériques sectorielles, celles-ci étant principalement centrées sur la dématérialisation du fonctionnement interne de leur administration. L'objectif est alors de réformer en interne le fonctionnement de l'administration, la mise en place de portails dédiés aux usagers intervenant comme une seconde étape succédant à ces dématérialisations internes des services publics.

interno administrativo, mas também de atender a evolução das expectativas dos cidadãos quanto à sua relação com a Administração Pública.

### **3. A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

A doutrina clássica indicava a existência de um núcleo duro de princípios gerais dos serviços públicos, que se notabilizou pela sistematização realizada por Louis Rolland, jurista francês que, com base na jurisprudência de seu país, definiu a continuidade, a igualdade e a mutabilidade como os três princípios que devem nortear a prestação do serviço (CONRADO, 2013, p. 56).

Uma entre as denominadas “Leis de Rolland”, a continuidade exige que o Estado preste o serviço público ininterruptamente, de acordo com a necessidade da população, enquanto a igualdade prescreve um dever de prestar o serviço de maneira igualitária, a todos os particulares, que satisfaçam as condições técnicas e jurídicas, sem qualquer distinção de caráter pessoal, identificando-se com o princípio da impessoalidade. A mutabilidade ou atualidade, por sua vez, exige que o serviço esteja adaptado aos avanços sociais e tecnológicos (OLIVEIRA, 2021, p. 215).

Em que pese não haver consenso doutrinário a respeito do rol principiológico que disciplina os serviços públicos, foram reconhecidos outros princípios como a generalidade (universalidade), de modo que a Administração gere benefício para o maior número possível de pessoas, sem discriminação entre os beneficiários; e a modicidade, que requer que os serviços sejam remunerados a preços acessíveis, devendo o Poder Público avaliar a capacidade econômica do usuário para que ele não seja excluído da prestação (CARVALHO FILHO, 2020).

Por certo que os serviços públicos devem observar seus princípios norteadores, todavia não se deve olvidar, sobretudo diante da constitucionalização do Direito Administrativo<sup>9</sup>, a

---

<sup>9</sup> Na vigência do Estado Democrático de Direito, a Constituição passa a servir de filtro axiológico para todo o ordenamento jurídico, inclusive para o Direito Administrativo, como explica Medauar (2017): “A Constituição pátria fornece, então, bases ao direito administrativo e, portanto, à atuação da Administração, traçando as diretrizes de um modelo de Administração. Assim, arrola no caput do art. 37 alguns dos seus princípios; estabelece um rol de preceitos sobre direitos e deveres dos servidores públicos; fixa também preceitos em várias matérias administrativas, como já se disse; ao repartir as competências entre União, Estados e Municípios, também delinea

obrigatória observância aos princípios da Administração Pública, consagrados no art. 37, caput, da Constituição Federal, entre eles a eficiência, princípio positivado pelo Poder Constituinte Derivado e que “deve ser (e tem sido) compreendido com igual natureza jurídica, hierarquia normativa e densidade axiológica que os demais princípios da Administração Pública brasileira” (GABARDO, 2017, on-line).

Analisar o serviço público sob a ótica da eficiência ganha maior relevo a partir da sua positivação expressa no texto constitucional. Para Dallari (1999, p. 215) e parcela da doutrina<sup>10</sup>, a Constituição Federal consagra, no art. 175, IV, o direito fundamental ao serviço público adequado.

Em sentido contrário, Aragão (2017, p. 402) entende que não haveria direito fundamental aos serviços públicos, mas sim que tais serviços constituem “meios de realização de direitos fundamentais autonomamente considerados”.

De toda sorte, é inequívoco, pelo mandamento constitucional supracitado, o dever do Estado em prestar o serviço público de maneira adequada, o que inclui, nos termos do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, a satisfação do princípio da eficiência, que, por sua vez, exige da Administração Pública a incorporação dos progressos tecnológicos na sua atividade (JUSTEN FILHO, 2016).

### **3.1. A noção jurídica tradicional do princípio da eficiência**

Em um contexto de Estado Mínimo, marcado pela redução da atuação direta do Estado no domínio econômico e pela transferência das políticas públicas para a regulação dos serviços públicos, a eficiência administrativa ganhou status de princípio constitucional, sendo introduzida na Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, que implementou a Reforma Administrativa, com vistas a substituir a Administração

---

a competência administrativa fundamental desses níveis. Hoje, no estudo, pesquisa, interpretação e aplicação do direito administrativo, torna-se essencial o encadeamento dos seus temas ao sistema constitucional pátrio, o que leva à necessidade de leitura de toda a Constituição para conhecer o nexos caracterizador da Administração no ordenamento geral do Estado. Por outro lado, a atuação rotineira da Administração é um dos elementos reveladores da efetividade das normas constitucionais na vida da coletividade” (2018, p. 42).

<sup>10</sup> A respeito do reconhecimento do direito fundamental ao serviço público adequado, Adilson Abreu Dallari é acompanhado por Carolina Zancaner Zockun, Ana Cláudia Finger, Adriana Schier e Daniel Hachem.

Pública Burocrática, legitimada pelo procedimento, pela Administração Pública Gerencial, com foco no resultado.

Buscava-se, com a reforma, a superação da racionalidade formal-burocrática<sup>11</sup>, concebida por Max Weber, na medida em que o seu modelo, baseado em um controle hierárquico e formalista de procedimentos, provou ser inadequado frente aos deveres do Estado em prover seguridade social, educação, saúde, cultura, proteção ao meio ambiente, ciência e tecnologia e investimentos em infraestrutura, segundo BRESSER (1998).

Cumprir destacar, inicialmente, que antes da posituação expressa do princípio da eficiência, o texto constitucional já reconhecia, no art. 175, IV, da Constituição Federal, a necessidade de um serviço público adequado, devido pelo Estado, seja direta ou indiretamente. A preocupação do legislador constituinte originário, segundo HACHEM (2014, p. 134), estava em fixar o “dever de oferecimento dos serviços públicos sob um regime jurídico especial, benéfico e protetivo ao cidadão”, com vistas a garantir a satisfação das necessidades coletivas fundamentais.

Por intermédio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, o legislador constituinte reformador inseriu a eficiência no rol dos princípios norteadores da Administração Pública, previstos no art. 37 da Carta Magna, na expectativa de que a máquina pública pudesse gerar, entre outros resultados:

[...] incorporar a dimensão da eficiência na administração pública: **o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade**, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte.

[...]

**ênfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão** e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos (BRASIL, 1995, p. 1.856, grifo nosso).

---

<sup>11</sup> É forçoso esclarecer que o conceito “burocracia” é empregado ostensivamente de forma pejorativa, porém não traduz seu significado técnico, que envolve a racionalização e o profissionalismo para obter eficiência e controle na organização (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016).

De acordo com Modesto (2000, p. 108), o princípio da eficiência administrativa não ingressou na ordem constitucional brasileira a partir da emenda constitucional nº 19/98, uma vez que a redação original do texto da Constituição Federal de 1988 já prescrevia o princípio da eficiência enquanto exigência geral e vinculante para o administrador público, como por exemplo, de forma explícita, em seu art. 144, §7º, e de forma implícita, no art. 74, II. Na mesma linha, Bulos afirma que o ordenamento jurídico pátrio já prescrevia, muito antes, a eficiência no Decreto-Lei nº 200/1967 (2008).

Quanto à definição do conceito pela doutrina clássica administrativista, Meirelles defende que todo agente público possui um “dever de eficiência”, aproximando o princípio da eficiência com o entendimento doutrinário italiano, que afirmava o princípio da “boa administração”:

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (MEIRELLES, 2002, p. 94).

Di Pietro (2019), por sua vez, concorda com a definição de Meirelles, mas sustenta ser esta apenas uma das facetas do princípio da eficiência. Para a professora, tal princípio possui duas facetas: uma delas é voltada ao agente público, do qual se espera a melhor atuação possível, enquanto a outra diz respeito ao dever da Administração Pública em atingir os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Na compreensão de Freitas (2004), sob um viés mais econômico, o princípio da eficiência requer, por parte do administrador, a tomada de decisão mais adequada economicamente à finalidade pública buscada.

Em sentido mais amplo, Gabardo (2017, on-line) entende que o princípio da eficiência possui quatro atributos: racionalização; produtividade; economicidade e celeridade, sendo os três últimos uma derivação do primeiro. A racionalização, importada da Ciência da Administração, refere-se a busca do modo ótimo ou melhor possível meio para obter determinado fim, ou seja, o interesse público, ao passo que a produtividade, em linhas gerais, pode ser compreendida de forma equivalente, mais ampla ou restrita em relação à eficiência (vista como o resultado de uma relação entre meios e fins). A economicidade, por sua vez, tem

como sentido obter o melhor resultado com o mínimo de custos possíveis; e, quanto à celeridade, entende o professor que esta pode estar contida no conceito de economicidade, sem perder de vista que a extemporaneidade pode representar risco ao resultado útil de determinado ato.

Na mesma linha, Binjenbojm (2008) entende que a economicidade, em que pese sua existência autônoma na Constituição Federal, constitui uma das dimensões do princípio da eficiência, que estaria relacionado à terceira faceta do princípio da proporcionalidade, determinando uma avaliação quanto às vantagens e desvantagens para se obter o bem-estar social. Para o professor, a eficiência seria um vetor para a ação administrativa:

[...] a eficiência administrativa encerra um vetor para a ação administrativa, devendo ser entendida como a busca da otimização da gestão com vistas à consecução dos melhores resultados com os menores custos possíveis. (BINENBOJM, 2008, p. 34).

No mesmo entendimento, Carvalho Filho (2001, p. 60) sustenta que a eficiência deve “consistir na adoção de mecanismos mais céleres e mais convincentes para que a Administração possa alcançar efetivamente o fim perseguido por meio de todo o procedimento adotado”.

### **3.2. A ampliação do sentido do princípio da eficiência: a perspectiva da concretização dos direitos fundamentais do cidadão**

No que toca ao orçamento público, é inegável o avanço da digitalização dos serviços públicos para a Administração Pública Federal. De acordo com pesquisas do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, “o atendimento presencial tem um custo médio de R\$ 43,68, enquanto o atendimento on-line pode chegar a R\$ 1,20: ou seja, uma economia de mais de 97% em recursos públicos por transação” (BRASIL, 2018a, p. 22).

Em que pese a íntima relação entre eficiência e economia, especificamente com a Análise Econômica do Direito, Oliveira (2021, p. 39) explica que “a eficiência não pode ser analisada exclusivamente sob o prisma econômico, pois a Administração tem o dever de considerar outros aspectos igualmente fundamentais: qualidade do serviço ou do bem, durabilidade, confiabilidade, universalização do serviço para o maior número possível de pessoas etc”. No âmbito de uma Administração que se propõe a gerar resultados, o Direito deve atentar para a efetividade dos direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2021).

Por esse raciocínio, o serviço público será considerado eficiente não só sob um ponto de vista economicista, mas também levando em consideração outras dimensões ou planos como a universalização e a qualidade do serviço prestado. Diferentemente da doutrina clássica, há autores que sustentem a pluridimensionalidade do princípio da eficiência, na medida em que “não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos” (MODESTO, 2000, p. 112).

Para Limberger e Kossmann (2016), a eficiência administrativa deve ser considerada também em aspectos quantitativos e qualitativos, de modo a revelar a utilidade concreta do serviço aos titulares e usuários. Consideram os autores a necessária observância da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais para compreender o sentido da eficiência, que seria apenas alcançada “mediante prestação de um bom serviço público à totalidade das pessoas que dele necessitam” (LIMBERGER; KOSSMANN, p. 290).

Em síntese, uma atuação administrativa eficiente seria aquela que maximiza as “potencialidades existentes e disponíveis para alcançar o resultado quantitativo e qualitativo mais satisfatório, democrático e com exercício da cidadania possível” (LIMBERGER; KOSSMANN, p. 292).

Na mesma linha, Pereira Junior (2000, p. 44) aduz que a eficiência na ótica da Administração Pública Gerencial visa o lucro e, portanto, caberia ao Estado “promover o bem comum, a dignidade da pessoa humana, a paz social”.

Assim, o respeito ao princípio da eficiência implicaria na realização do princípio da universalidade do acesso aos serviços públicos, que dirige à Administração Pública “um dever positivo de instituir as condições fáticas necessárias para que o acesso aos serviços públicos seja realmente universal e esteja efetivamente ao alcance de todos no plano da realidade” (HACHEM, 2014, p. 137).

Sobre a amplitude do sentido de eficiência Mendes e Branco destacam a importância da realização dos direitos fundamentais como finalidade do ato administrativo eficiente:

É importante frisar que **o princípio da eficiência deve ser compreendido em sentido amplo** para abarcar o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões. Isso significa que não se trata de condicionar a atividade administrativa à opção economicamente menos onerosa em todas as situações concretas. O princípio da eficiência determina que a administração efetivamente avalie os diferentes impactos de sua atividade, de modo a

**fomentar a concretização de direitos fundamentais** (MENDES; BRANCO, 2018, p. 935, grifo nosso).

Como já exposto, ressalta-se que, no presente estudo, busca-se compreender a digitalização dos serviços públicos federais na perspectiva do cidadão-usuário, que representa o elemento central na disciplina em exame, como destaca Mello (2013, p. 693):

No serviço público – importa ressaltar – a figura estelar não é seu titular nem o prestador dele, mas o usuário. Com efeito, é em função dele, para ele, em seu proveito e interesse que o serviço existe.

Tendo em vista a centralidade dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico, o Estado Social de Direito Brasileiro (Estado-Providência) tem como aspecto fundante a prestação dos serviços públicos como meio para efetivação dos direitos sociais, entendidos como direitos fundamentais de segunda geração, como elucida Zockun (2009, p. 38):

*Os direitos sociais são, pois, direitos fundamentais de segunda geração e demandam uma interferência estatal para sua concretização. Assim, o Estado sai de uma posição inercial e passa a atuar positivamente visando a fornecer aos cidadãos condições dignas de existência, para que, reduzindo-se as desigualdades sociais, seja construída uma sociedade justa e solidária.*

Frente às providências exigidas ao Estado para efetivar os direitos sociais, é possível inferir que a eficiência, enquanto dever do Estado, deve vincular-se ao objetivo da prestação dos serviços públicos, que é a concretização dos direitos sociais à população. Logo, “a busca de uma atuação estatal eficiente no âmbito da prestação dos e-Serviços Públicos impõe a contínua oferta de novas ferramentas participativas que otimizem e facilitem o acesso da população” (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020, p. 228).

Ao relacionar a eficiência com as novas tecnologias, Marrara identifica que as TIC’s podem concretizar o princípio da eficiência, viabilizando “o aprimoramento das formas de prestação de serviços públicos e de outras atividades estatais, tornando-os mais céleres, mais eficazes (ou racionais), mais efetivos (ou úteis para a sociedade) e, eventualmente, mais baratos” (2017, on-line).

Por outro lado, o uso inadequado pode afastar a eficiência, imposta pelo texto constitucional, como, por exemplo, uma ferramenta como aplicativo ou site que gera uma

impessoalidade extrema a ponto de prejudicar a eficácia social do serviço prestado e, assim, torna o serviço ineficiente (MARRARA, 2017).

Considerando a recente edição da Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/21), PHILIPPI (2021) afirma que a eficiência não se restringe à celeridade ou redução de custos, na medida em que deve priorizar a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os sociais, que precisam ser observados no ambiente digital.

Há que se compreender que a interpretação acerca do princípio da eficiência depende do juízo valorativo do intérprete e dos seus referenciais científicos, sejam da Sociologia, Economia, Administração ou Direito, de maneira que se torna inviável extrair um conceito único e imutável (LIMBERGER; KOSSMANN, 2016).

### **3.3. As inovações sobre serviços públicos no ordenamento jurídico para uma digitalização centrada no cidadão**

#### **3.3.1. Código de Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei nº 13.460/2017)**

A Lei nº 13.460/2017, também conhecida como “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público”, estabelece as normas básicas sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública, aplicando-se à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme seu art. 1º, §1º (BRASIL, 2017).

O diploma, promulgado em 2017, embora não defina serviço público digital, apenas o serviço público, em acepção ampla, apresenta regras referentes à primeira fase da digitalização, qual seja a de “dados”. No rol dos direitos básicos do cidadão, a lei incluiu a “obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet” (BRASIL, 2017, on-line), dentre elas o horário de funcionamento do órgão, os serviços prestados, situação da tramitação do processo administrativo em que usuário figure como interessado, valores cobrados e acesso a quem for responsável em receber manifestações, cujos procedimentos administrativos de sua análise devem observar, conforme o art. 12, caput, “os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução” (BRASIL, 2017, on-line).

Além de prever um direito ao usuário, o código determina que a Carta de Serviços<sup>12</sup> ao Usuário deve estar disponível na internet, especificamente no sítio eletrônico do órgão ou entidade, com atualização periódica e divulgação por meio de publicação, de acordo com o art. 7º, §4º. (BRASIL, 2017). No mesmo sentido, devem ser disponibilizados integralmente na Internet os relatórios de gestão das ouvidorias, nos termos do art. 15, parágrafo único, II (BRASIL, 2017).

### **3.3.2. Estratégia de Governança Digital do Brasil (EGD)**

Elaborada em 2015, a Estratégia de Governança Digital do Brasil (EGD) foi instituída pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) para o período de 2016 a 2019, com o propósito de orientar e integrar as iniciativas de transformação digital da Administração Pública Federal, “por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social”. (BRASIL, 2018b, p. 11). Em linhas gerais, a estratégia define “desafios, oportunidades, objetivos, iniciativas, indicadores e metas para implementar a Política de Governança Digital e a transformação digital de governo” (BRASIL, 2018b, p. 11).

A EGD orienta as ações do governo federal em três eixos principais, a saber: acesso à informação; participação social; e prestação de serviços públicos, sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Cada eixo possui uma plataforma de conexão e engajamento e, no caso dos e-serviços federais, a prestação é centralizada na Plataforma de Cidadania Digital (PCD), que apresenta as iniciativas que se propõem a ampliar e simplificar o acesso aos serviços públicos digitais, incluindo o Kit de Transformação de Serviços Públicos, que oferece suporte para a transformação digital dos e-serviços, e o Portal de Serviços, que pretendia ser o “canal único e integrado de contato com o cidadão para a solicitação e acompanhamento de serviços” (BRASIL, 2018b).

No que se refere ao eixo “prestação de serviços” (BRASIL, 2018b), foram listados 2 objetivos estratégicos. O primeiro deles consiste na ampliação da oferta e no aprimoramento

---

<sup>12</sup> Como define a Lei nº 13.460/2017 em seu art. 7º, § 1º, a “Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público” (BRASIL, 2017, on-line).

dos serviços públicos pela digitalização (OE.03), o que implica “[s]implificar, reduzir as exigências aos usuários e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos” (BRASIL, 2018b, p. 41). Observam-se as ações propostas pelo governo federal para o objetivo estratégico nº 3:

Consolidação da Plataforma de Cidadania Digital; Todos os serviços acessíveis por meio de canal centralizado; Todos os serviços públicos federais disponibilizando, pelo menos, solicitação de serviço ou agendamento on-line; Avaliação da prestação de serviços; Painel de monitoramento dos serviços públicos totalmente operacional; e Sistema de autenticação única disponível para pessoa física e jurídica, agregando os principais níveis de segurança em uma ferramenta e em uso pela maioria dos serviços digitais. (BRASIL, 2018, p. 41).

O segundo objetivo estratégico diz respeito ao compartilhamento e à integração de infraestruturas, dados, processos, sistemas e serviços (OE.04), que diz respeito à otimização de custos (exemplo da dimensão economicista da eficiência), aumento da escalabilidade e disponibilidade dos e-serviços e redução da redundância de esforços. Para o objetivo estratégico nº 4, o governo federal pretende realizar a “[i]ntegração entre serviços das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) com vistas à resolução unificada de problemas dos cidadãos” (BRASIL, 2018b, p. 45).

Em cumprimento a tais objetivos, o governo federal tem apostado na disponibilização de plataformas digitais que congreguem os serviços públicos no âmbito de sua atuação, inclusive com barramento de interoperabilidade de dados de governo com um conjunto de Interfaces de Programação Aplicadas (API’s), desenvolvido “para facilitar a integração e o reuso dos dados para a prestação de serviços aos cidadãos” (BRASIL, 2018b, p. 40), como observado nos serviços de emissão de passaporte e quitação eleitoral, que foram simplificados com a troca eletrônica de dados, tornando o serviço mais eficiente para o cidadão, que não precisa transitar entre os órgãos relativos a esses serviços (BRASIL, 2018b).

Pelo Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, o governo federal instituiu a Política de Governança Digital Brasileira no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. O decreto, ora revogado pelo Decreto nº 10.332/2020, estabelecia princípios para a Política de Governança Digital Brasileira, a saber: foco nas necessidades da sociedade; abertura e transparência; compartilhamento da capacidade de serviço; simplicidade;

priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; segurança e privacidade; participação e controle social; governo como plataforma e inovação (BRASIL, 2016).

### **3.3.3. Decreto nº 8.789/2016: o compartilhamento de bases de dados da APF**

O Decreto nº 8.789/2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. Dentre seus benefícios, podem ser mencionados o reuso das informações, a racionalização do orçamento público e a ampliação da oferta dos e-serviços (BRASIL, 2018b).

O normativo cumpre exatamente a iniciativa “04.03 Disponibilizar bases de dados de governo para subsidiar a avaliação de políticas públicas e a melhoria de serviços públicos pelos diferentes órgãos da APF” (BRASIL, 2018b, p. 41).

### **3.3.4. Decreto nº 8.936/2016: a Plataforma de Cidadania Digital**

Pelo Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, o governo federal instituiu a Plataforma de Cidadania Digital, serviço que estabelece meios para que o Estado possa, por meio de uma ferramenta única, ofertar serviços públicos digitais e integrar informações, solicitações eletrônicas e acompanhamento de tais serviços (BRASIL, 2018b).

A Plataforma é composta (i) pelo Portal de Serviços do Governo Federal, onde o cidadão tem acesso a serviços e informações em um canal oficial; (ii) por mecanismo de acesso digital único do usuário, com segurança compatível ao serviço solicitado; (iii) por uma ferramenta de solicitação e acompanhamento dos e-serviços e outra para avaliação da satisfação dos usuários; (iv) e um painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos prestados por toda a APF (BRASIL, 2018b).

Como colocam VIANNA e BERTOTTI (2021, p. 14), “há claramente a observação de necessidade de melhoria na prestação de serviços públicos on-line pelo próprio governo”. Nesse sentido, o governo federal editou o Decreto nº 10.332, de 2020, que além de estabelecer a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, altera o Decreto nº 8.936/16, de maneira que substituiu o Portal de Serviços pelo “portal único gov.br”, como canal oficial para informações e acesso aos serviços públicos digitais, bem como determina a inclusão, na Plataforma gov.br, da interoperabilidade de dados entre órgãos e entidades, o que facilita a experiência do cidadão por meio do preenchimento automático de informações nos formulários eletrônicos. Além disso, o novo decreto exige que os órgãos e as entidades da administração

pública federal encaminhem os dados obtidos a partir da prestação dos serviços públicos para a alimentação do painel de monitoramento do “portal único gov.br” (BRASIL, 2020, on-line).

### **3.3.5. Decreto nº 9.319/2018: a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**

Publicada em 2018 pelo Decreto nº 9.319/2018, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) busca harmonizar as iniciativas federais de digitalização, com o propósito de aproveitar o potencial das TIC’s e “promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País” (BRASIL, 2018, on-line).

Além do foco no desenvolvimento de uma economia e uma sociedade digitais, as TIC’s, segundo a estratégia, devem ser utilizadas para “prover mais e melhores serviços públicos digitais”, além de gerar transparência e ampliar a participação social na formulação de políticas públicas (BRASIL, 2018, p. 93).

Trata-se de um documento central da política pública federal, que apresenta detalhadamente 100 ações governamentais<sup>13</sup> para que o país avance com a digitalização, dentre elas, no que toca aos serviços públicos: “oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível”; “disponibilizar a identificação digital ao cidadão”; e “conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais” (BRASIL, 2018, on-line).

A preocupação em tornar a prestação do serviço público mais eficiente para o cidadão é estampada no eixo “Transformação Digital: Cidadania e Governo”. Confira-se:

A digitalização dos serviços públicos e do governo como um todo é importante para **aumentar não apenas o nível de eficiência da atividade governamental, em termos de custos ou de maior racionalização**, como também a efetividade em relação ao aumento da participação social ou **da satisfação do cidadão, visando**

---

<sup>13</sup> A listagem completa das 100 ações estratégicas pode ser consultada no sítio eletrônico do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, pelo link: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/estrategia-digital-acoes>. Acesso em: 10 jan. 2022.

**principalmente a melhoria da prestação serviços à população** (BRASIL, 2018a, p. 93, grifo nosso)

### **3.3.6. Decreto nº 10.332/2020: a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022**

O normativo institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 estabelecendo princípios, objetivos e iniciativas que orientem a digitalização de um “governo centrado no cidadão, que busca oferecer uma jornada mais agradável e responde às suas expectativas por meio de serviços de alta qualidade” (BRASIL, 2020b, on-line).

Dentre os objetivos, apontam-se aqueles relativos à prestação dos serviços públicos: (i) a oferta de serviços públicos digitais “simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível”; (ii) a concessão de acesso amplo à informação e aos dados abertos do governo, para “possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais”; (iii) a promoção da integração e interoperabilidade das bases de dados do governo; (iv) a promoção de “políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes”; (v) a disponibilização da identificação digital ao cidadão; e (vi) a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) no âmbito do governo federal, além de garantir “a segurança das plataformas de governo digital”.

A nova estratégia do governo federal tem como primeiro objetivo a oferta de serviços públicos digitais, definindo como iniciativas para tanto a transformação digital até 2022 de todos os serviços públicos digitalizáveis e a simplificação de procedimentos de abertura, alteração e extinção de empresas, para que sejam realizados em até um dia.

Além de objetivos previstos nas políticas públicas anteriores como a avaliação de satisfação, o acesso a um portal único e a interoperabilidade, verifica-se o interesse em se estabelecer um padrão mínimo de qualidade dos e-serviços (objetivo 3) e elaborar “[s]erviços preditivos e personalizados ao cidadão” (BRASIL, 2020b, on-line), de modo a personalizar a oferta de serviços com base no perfil do usuário (objetivo 9).

### **3.3.7. Lei do Governo Digital: a busca pela eficiência administrativa**

A Lei Federal nº 14.129, sancionada em 29 de março de 2021, dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, com a finalidade de aumentar a eficiência e acelerar a transformação digital no âmbito da Administração Federal Direta e Indireta. Sua abrangência é ampla, uma vez que alcança todos os três Poderes, in Executivo, Judiciário e Legislativo, incluindo ainda Tribunal de Contas da União (TCU) e o Ministério Público da União (MPU), além de possibilitar que, por meio de atos próprios, suas normas sejam adotadas pelos demais entes federados, como se extrai da redação do art. 2º, III (BRASIL, 2021).

Da leitura integral do novo diploma, observa-se a busca pela eficiência administrativa a partir de quatro vias principais: “desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão” (BRASIL, 2021, on-line).

No que se refere aos serviços públicos, além de prever questões já dispostas na Estratégia de Governança Digital do Brasil, como as plataformas digitais<sup>14</sup>, a interoperabilidade<sup>15</sup> de informações e dados e a padronização da identificação do usuário, cabe destacar que a lei estabelece, entre 26 princípios do Governo Digital e da eficiência pública, “a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis”; a oferta de serviços públicos por meio digital, sem haver necessidade de atendimento presencial; a integração entre os órgãos e entidades que atuam na prestação e controle dos serviços públicos, “com o compartilhamento de dados pessoais em ambiente seguro quando for indispensável para a prestação do serviço”, de acordo com a LGPD; a simplificação do atendimento do cidadão, com “o foco na universalização do acesso e no autosserviço”; “a eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido”; e a acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.

---

<sup>14</sup> O novo diploma define, em seu art. 4º, IX, as plataformas de governo digital como aquelas “ferramentas digitais e serviços comuns aos órgãos, normalmente ofertados de forma centralizada e compartilhada, necessárias para a oferta digital de serviços e de políticas públicas” (BRASIL, 2021, on-line).

<sup>15</sup> A Lei de Governo Digital prevê ainda uma delimitação das finalidades próprias do mecanismo de interoperabilidade, a saber: o aprimoramento da gestão de políticas públicas; o aumento da confiança do usuário; a criação de identificação única do cidadão; a facilidade da própria interoperabilidade de dados entre os órgãos governamentais; e o tratamento das bases de dados do governo por meio do número do CPF do usuário (BRASIL, 2021).

Cabe ressaltar que, a partir da Lei do Governo Digital, o acesso aos serviços públicos digitais por autosserviço tornou-se o meio preferencial de sua prestação, nos termos do art. 14, parágrafo único. Nesse sentido, Marrara destaca que a automatização do serviço público pode concretizar o princípio da impessoalidade se “restringe o grau de influência dos humores, sentimentos e ideologias dos agentes públicos em relação aos cidadãos” (2017, on-line), porém, por outro lado, faz a ressalva de que a rigidez tecnológica e a limitação mecânica da programação que estrutura o e-serviço podem gerar injustiças e mesmo afetar negativamente o princípio da eficiência caso o serviço automatizado não consiga atender casos excepcionais.

Verifica-se ainda uma preocupação do legislador no sentido de que o acesso aos serviços públicos digitais seja universalizado, como compreendido nos arts. 14 e 50 da lei:

Art. 14. A prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, **inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial.**

[...]

Art. 50. O acesso e a conexão para o uso de serviços públicos poderão ser garantidos total ou parcialmente pelo governo, com o **objetivo de promover o acesso universal à prestação digital dos serviços públicos e a redução de custos aos usuários**, nos termos da lei. (BRASIL, 2021, on-line, grifo nosso)

Ainda do ponto de vista da eficiência, a LGD introduz, enquanto dever órgão ou entidade responsável pela prestação do serviço público, a realização “testes e pesquisas com os usuários para subsidiar a oferta de serviços simples, intuitivos, acessíveis e personalizados” (BRASIL, 2021, on-line).

### **3.3.8. Portaria SGD/ME nº 548**

A recente Portaria SGD/ME nº 548 fixa padrões mínimos de qualidade para os e-serviços federais e aperfeiçoa a avaliação de satisfação dos cidadãos, que podem escolher entre uma escala de 1 a 5, ponderando parâmetros como clareza das informações, facilidade de uso, qualidade dos canais de comunicação, disponibilidade, custo ou esforço para obtenção do serviço, entre outros.

O objetivo, com a coleta dos dados anonimizados, é “fornecer informações tecnicamente consistentes e úteis para o desenho, monitoramento e melhoria contínua dos serviços públicos na perspectiva dos usuários”, além de conferir transparência e publicidade

das avaliações na perspectiva do cidadão e o “dimensionamento e a priorização de esforços de melhoria e transformação” (BRASIL, 2022, p. 36).

#### **4. PONDERAÇÕES SOBRE A DIGITALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS FEDERAIS**

##### **4.1. Os avanços possíveis**

O Brasil tem registrado uma ampliação da digitalização dos serviços públicos federais na última década, tendo subido dez posições no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico das Nações Unidas<sup>16</sup>, de 2010 para 2016, ano em que passou a ocupar a 51ª posição entre 193 países. Cumpre ressaltar que, embora em 2018 tenha sido classificado em 44ª posição, o Brasil foi o 54º colocado no ranking em 2020, tendo perdido dez posições.

Contudo, foi registrado em 6º lugar no continente americano entre os países com nível de desenvolvimento do governo eletrônico classificado como muito alto, estando, porém, atrás do Uruguai, líder da América do Sul, e da Argentina (UNITED NATIONS, 2020).

O governo federal aponta ainda as vantagens da digitalização dos processos e dos serviços públicos. A primeira delas é a possibilidade de melhor atender à crescente demanda social, uma vez que a população, notadamente a parcela mais jovem, está mais acostumada com a experiência e a celeridade das TIC's que já utilizam em sua rotina como as redes sociais e os serviços privados digitais (BRASIL, 2018).

Além disso, são citadas a economicidade para o Estado e para o cidadão, seja pessoa física seja pessoa jurídica; a integração e convergência dos serviços, possibilitando “menor fragmentação do governo nas relações com o cidadão” (BRASIL, 2018a, p. 94), em busca de maior conforto e agilidade; a segurança e privacidade, que geram maior confiança na proteção dos dados pessoais dos usuários; a transparência e controle social; e a qualidade dos serviços,

---

<sup>16</sup> De acordo com a ONU (2018), o índice de desenvolvimento de governo eletrônico (E-Government Development Index - EGDI), medido pela ONU, afere o desenvolvimento do governo eletrônico por meio de uma média ponderada de avaliações das três dimensões mais importantes do governo digital, a saber: a abrangência e qualidade de serviços (índice de serviços online – OSI); o nível de desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações (índice de infraestrutura de telecomunicações –TII); e o capital humano inerente (índice de capital humano – HCI).

na medida em que a digitalização permite a padronização do atendimento e configura “fator relevante para a confiança no governo” (BRASIL, 2018, p. 95).

Como evidenciado no projeto Going Digital da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que traça um panorama da transformação digital no Brasil, há um potencial da digitalização contribuir na melhoria e ampliação dos serviços de saúde, possibilitando um aumento do acesso a tais serviços, como a telemedicina, a prescrição e o prontuário eletrônicos, sobretudo quando se observa que aproximadamente  $\frac{3}{4}$  dos brasileiros utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) e há uma média de um médico por cada 1 mil habitantes, proporção esta diminui fora das capitais dos estados (OECD, 2020).

Segundo o Painel de monitoramento de serviços federais, mantido pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, já são cerca de 4.917 serviços públicos digitais em 206 órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Como observado, o sistema ainda apresenta a avaliação em tempo real dos usuários, que indicam 56,4% positivas e 43,6% negativas para todos os serviços prestados, sejam os totalmente digitais (73,1%); parcialmente digitais (13,6%) e não digitais (13,3%). Contudo, não há mais indicadores pormenorizados que apresentem outras métricas.

Como explicam Vianna e Bertotti (2021), há muitos e-serviços federais que se encontram em fase inicial de digitalização e evidencia-se uma disparidade na prestação de tais serviços entre os órgãos e entidades que integram a Administração Pública Federal, de modo que algumas das entidades disponibilizaram mais serviços digitais que outras, não havendo uma digitalização uniforme (VIANNA; BERTOTTI, 2021).

#### **4.2. Os riscos da digitalização**

Assim como existem problemas na falta do emprego de recursos tecnológicos e da digitalização, com a expansão dos e-serviços, novas demandas e questões podem surgir e a Administração Pública precisa estar apta a enfrentar esses riscos (REIS; GOMES, 2021).

Na nova relação com uma Administração Pública digital, não basta que o cidadão esteja presente na repartição para obter o serviço, mas sim que ele esteja inserido no meio digital, seja pelo computador ou celular conectado à Internet (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; SOUSA, 2020).

Entendendo que um dos motivos da transformação digital do governo é a prestação eficiente de serviços públicos à sociedade (BRASIL, 2018), pode-se afirmar que a compreensão e a solução dos riscos relacionados ao desenvolvimento dos serviços públicos digitais são imprescindíveis à digitalização e, portanto, podem representar dificuldades reais à criação da economia digital no país.

Ainda que sejam claros os avanços possibilitados pela digitalização para os serviços públicos, é preciso atentar à realidade brasileira. A desigualdade social também se faz presente no acesso digital, com a formação de uma elite digital em um novo ambiente que acaba por reproduzir as desigualdades sociais que já existem, e, por isso, a digitalização ou desmaterialização dos serviços públicos seria insuficiente se não for acompanhada de instrumentos específicos para lidar com esses problemas (VIANA; BERTOTTI, 2021).

#### **4.2.1. A e-burocracia**

A digitalização dos serviços públicos como uma mera transposição de canal não aproveita os ganhos de eficiência que pode proporcionar quando gera a transformação dos serviços analógicos, modificando o processo do serviço (FILGUEIRAS; FERNANDES; PALOTTI, set. 2018, p. 25). Surge, assim, o risco de criar uma “digitalização de fachada”, que apenas reproduz a “lógica burocrática tradicional sob uma roupagem eletrônica” (CARVALHO, 2020, p. 144).

Ressalta-se que não se trata apenas da disponibilização de sítios eletrônicos, aplicativos digitais e plataformas on-line para o cidadão, mas sim da compreensão de que o Governo Digital, que se manifesta também pelos e-serviços, possui uma nova linguagem distinta daquela formal do processo administrativo, que incorpora a “síntese, a imagem, a formação de um senso de comunidade, a fidelização do público e outros elementos que são distantes – muito distantes – do modo de comunicação hoje utilizado pela Administração” (VALLE, 2021, p. 6).

Ademais, há o risco dos benefícios de a digitalização serem prejudicados pela pressa no desenvolvimento dos serviços públicos digitais, o que pode provocar “defeitos e carências na execução, uma vez que podem não estar sendo desenvolvidos com a mesma excelência do que se ocorressem em um momento mais estável” (REIS; GOMES, p. 395).

A digitalização, portanto, não resume simplesmente à mudança da atuação administrativa do meio analógico para o digital, exigindo uma mudança profunda nos modelos

de negócio aplicados pelo governo, reformulados a partir de uma “nova racionalidade democrática”, permitida pelo uso das TIC’s (BUCCI; 2013, p. 32 apud VALLE, 2021, p. 26).

Para que os e-serviços atendam às necessidades dos cidadãos, “com ganhos de eficiência em relação ao serviço tradicional” (CARVALHO, 2020, p. 130), a sua implementação deve ocorrer em permanente uso da inovação.

#### **4.2.2. A exclusão digital**

Com efeito, o Estado não pode implementar ações que excluam parcela expressiva da população, especialmente no caso de pessoas mais carentes, de maneira que a tecnologia deve ser inclusiva e facilitadora do acesso aos serviços públicos, mas de forma alguma poderia gerar restrição (REIS; GOMES, 2021). A digitalização encontra limites nas assimetrias sociais existentes (GROSS, 2019).

Ao largo do processo de digitalização dos serviços públicos federais, as estatísticas comprovam a gravidade da exclusão digital no país. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Tecnologia da Informação e Comunicação 2019, divulgados pelo IBGE (2021), cerca de 39,8 milhões de brasileiros de 10 anos ou mais de idade não usavam a Internet em 2019 e aproximadamente 34,9 milhões de pessoas nessa faixa etária não possuíam telefone celular, que representa o principal meio de acesso à Internet para os brasileiros – 98,6% dos usuários frente a 46,2% que utilizam computador, percentual menor do que o registrado em 2018 (50,7%).

Entre os cidadãos desconectados, mais da metade afirma que o motivo da falta de conexão à rede é a falta de interesse em acessar a Internet (32%); o alto custo do serviço o que corresponde a 26,2% dos domicílios; e ainda 25,7% indicam o desconhecimento para o acesso digital (IBGE, 2021). Ainda de acordo com a pesquisa, cerca de 4,3 milhões de estudantes de 10 anos ou mais não tinha acesso à internet, sendo 95,9% destes da rede pública (4,1 milhões), o que expõe um agravante durante a pandemia, que obrigou os alunos a se adaptarem ao ensino remoto.

Corroborando tal cenário, a 16ª edição da pesquisa TIC Domicílios (CGI, 2021), realizada durante o primeiro ano da pandemia, evidenciou que, embora tenha ocorrido um forte aumento do acesso à Internet nos domicílios brasileiros e maior oferta de serviços públicos digitais em 2020, a busca por informações e pela prestação dos e-serviços foi realizada, em sua

maioria, por usuários de internet das áreas urbanas (39% ante 16% de usuários da área rural), em sua maioria brancos (44% frente a 39% de pretos e 31% de pardos), com maior nível de escolarização (68% com Ensino Superior) e de classes mais altas (63% da classe A), ao passo que apenas 15% dos usuários das classes DE mencionaram a realização de serviços públicos na Internet.

Segundo a pesquisa, ainda há a permanência de uma desigualdade digital: “[e]nquanto o acesso é quase universalizado entre os mais ricos e de alta escolaridade, os mais pobres ou menos escolarizados enfrentam dificuldades tanto para ter conexão em casa quanto para adquirir dispositivos para se conectar à Internet. Paralelamente, à medida que as proporções de indivíduos e domicílios sem acesso à rede diminuem, é preciso voltar a atenção às diferenças de qualidade desse acesso e de apropriação das TIC pelos indivíduos” (CGI, 2021, p. 63).

Ainda persiste, de acordo com o estudo, a falta de conexão à rede como importante barreira para a apropriação da Internet pela parcela da população mais vulnerável, cujos domicílios representam nove milhões dos doze milhões que seguem sem acesso à Internet no país (CGI, 2021).

Do total de 12 milhões de domicílios sem acesso à rede, 68% de seus moradores afirmam que o motivo reside no custo alto do serviço de Internet, enquanto na metade dos domicílios foram mencionadas razões como a falta de habilidade para usar a Internet (50%), a desnecessidade de seu uso (49%) ou falta de interesse dos moradores (48%), segundo a análise da própria pesquisa elaborada sobre os resultados (CGI, 2021).

Constata-se, nesse sentido, que a exclusão digital é determinada não só pela falta de acesso às TIC's, mas também pela ausência de letramento digital (HARGITTAI; HSIEH, 2013 apud GROSS, 2019). Para superar esse problema, a OCDE recomenda que o governo realize investimentos em políticas de inclusão para o maior letramento digital da população, sob a oferta de serviços e iniciativas dedicadas ao segmento de pessoas que estão desconectadas (OECD, 2020).

Há que se reconhecer o risco de exclusão digital de uma parcela da população que não detém o conhecimento necessário para usufruir dos e-serviços e não possuem o devido acesso à internet (CARVALHO, 2020, p. 144). Se por um lado, a Administração Pública pode gerar mais benefícios à população a partir dos serviços públicos digitais, por outro pode aprofundar

uma desigualdade já existente entre os cidadãos que possuem letramento digital e afinidade e aqueles que não o tem, restando alijados da prestação desses serviços (SCHIEFLER; CRISTÓVAM; SOUSA, 2020).

Em outras palavras, verifica-se, a partir dos dados estatísticos apresentados, o risco de “elitização do serviço público” (GROTTI, 2002, p. 55), caso não se evite que a digitalização seja inócua e perpetue a marginalização de pessoas em situação de vulnerabilidade (CRISTÓVAM; SAIKALI. SOUSA, 2020).

Cabe ressaltar que, enquanto um dos membros da Organização das Nações Unidas (ONU), o país firmou compromisso internacional da Agenda 2030, no sentido de promover os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos próximos 15 anos, entre eles, o Objetivo 9 – Meta 9c, que assim prescreve:

Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020 (ONU, 2020, on-line).

O TCU (BRASIL, 2015), por sua vez, define que a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da exclusão digital deve atentar para os seguintes desafios: a) o “acesso” do cidadão, que envolve a forma e a qualidade de conexão ao meio digital, incluindo questões como política de preços, capacidade econômica e infraestrutura disponível; b) “habilidades”, que dizem respeito à capacitação do indivíduo para interagir com as TIC’s, o que abrange o grau de instrução da população; c) a “motivação”, que guarda relação com a alfabetização e conteúdo, ou seja, o potencial do cidadão ter vontade de utilizar as TIC’s para obter desenvolvimento pessoal; d) “confiança”, referente à segurança de dados, como o receio do usuário ter seus dados violados na rede ou mesmo aspectos psicológicos como o medo do erro, falta de orientação ou incapacidade individual.

Diante do alto grau de exclusão digital, a Administração Pública deve pensar a digitalização dos serviços públicos para a implementação de direitos sociais, priorizando os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis (CRISTÓVAM; SAIKALI. SOUSA, 2020).

## **5. CONCLUSÕES FINAIS**

Pelas questões apresentadas no presente trabalho, verifica-se que o processo de digitalização busca atender aos anseios dos cidadãos por serviços públicos mais eficientes, uma vez que, acostumados à comodidade e velocidade dos recursos tecnológicos comuns às suas rotinas, estes passam a dirigir à Administração Pública maior pressão por ferramentas que possuam grau de qualidade semelhante ao que já vivenciam.

O governo federal, para seguir na tendência da evolução das TIC's e das demandas da população, migra de um governo eletrônico para um governo digital, buscando ofertar serviços públicos mais eficientes, acessíveis e simples para os cidadãos, seja pelas plataformas digitais, pela facilidade do autosserviço ou pela interoperabilidade dos sistemas governamentais.

Contudo, considerando que os serviços públicos, doutrinariamente, são entendidos como meio de concretização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, a Administração Pública deve atentar para os riscos que a digitalização pode enfrentar como por exemplo a geração de uma e-burocracia, que se traduz em um serviço ineficiente, dessa vez no meio digital, e a exclusão digital, tendo em vista que a realidade brasileira de mais de 39,8 milhões de brasileiros sem acesso à Internet, o que pode tornar ineficiente a transformação digital dos serviços públicos federais.

Nesse sentido, além da perspectiva economicista, o princípio da eficiência, segundo entendimento de parcela da doutrina administrativista, deve abranger aspectos quantitativos e qualitativos, especialmente a universalidade dos serviços públicos (pelo menos potencialmente) para o segmento da população que mais deles necessitam. Revela-se, assim, uma interpretação mais ampla da eficiência administrativa, fazendo recair sobre o administrador um dever de planejamento, sobretudo a respeito dos eventuais impactos de determinada iniciativa como a digitalização, o que importa em avaliar a melhor forma de concretizar os direitos fundamentais e incluir as necessidades de grupos vulneráveis na concepção dos serviços públicos digitais.

Desse modo, a digitalização que se pretende gerar serviços públicos eficientes, segundo parte da doutrina, não é aquela que visa a maximização dos resultados pelo menor custo possível, em uma lógica economicista, mas sim a que se preocupa pelo atendimento universal das necessidades dos cidadãos, principalmente aqueles em maior vulnerabilidade. Em uma análise centrada no cidadão, pode-se concluir que os serviços públicos servem para concretizar seus direitos fundamentais, cabendo ao governo federal observá-los para que o interesse público seja efetivamente alcançado.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCENTURE. Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future A comparative study of digital government performance across 10 countries. [S.I.] 2014. Disponível em: <https://observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/accenture-digital-government-pathways-to-delivering-public-services-for-the-future.pdf>. Acesso em 25 maio 2021.

ALVES, André; MACAYA, Javiera. Digital by Default: O Uso de Canais de Serviço por Cidadãos em Cidades. In: **XLIII Encontro da ANPAD**. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/336023235\\_Digital\\_by\\_Default\\_O\\_Uso\\_de\\_Canais\\_de\\_Servico\\_por\\_Cidadaos\\_em\\_Cidades](https://www.researchgate.net/publication/336023235_Digital_by_Default_O_Uso_de_Canais_de_Servico_por_Cidadaos_em_Cidades). Acesso em: 26 maio 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARAUJO, Marcelo Henrique de; REINHARD, Nicolau; CUNHA, Maria Alexandra. **Serviços de governo eletrônico no Brasil**: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet. Revista de Administração Pública [online]. 2018, v. 52, n. 4, pp. 676-694. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612171925>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1. p. 2.

BRASIL. **Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018**. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

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. abr. 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm). Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995**. PEC 173/1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 5 jun. 1998, p. 4438.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. mar. 2021.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/114129.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114129.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Transformação Digital**: E-digital. 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em 20 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo ultrapassa 150 serviços transformados em digitais no período de pandemia**. jun. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/governo-ultrapassa-150-servicos-transformados-em-digitais-no-periodo-de-pandemia>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 20 dez. 2021.

BRASIL. **Portaria SGD/ME nº 548, de 24 de janeiro de 2022**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jan. 2022. Seção 1. p. 36.

BRASIL. Tribunal De Contas Da União (TCU). **Política Pública de Inclusão Digital**. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/politica-publica-de-inclusao-digital.htm>. Acesso em: 02 fev. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAQUE, Simon. Les incidences de la dématérialisation des procédures sur le service rendu aux usagers. In: **IDEST, Rapport 2018 sur l'état de la Francophonie numérique**. Disponível em: <<https://www.francophonie.org/sites/default/files/2019-09/rapport-2018-etat-francophonie-numerique.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Processo Administrativo Federal**: Comentários à Lei 9.784 de 29/1/1999. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 60.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 279, n. 3, p. 115-148, 29 dez. 2020.

CGI - Comitê Gestor da Internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC Domicílios 2020 - edição COVID-19 (metodologia adaptada), 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

CONRADO, Regis da Silva. **Serviços públicos à brasileira**: fundamentos jurídicos, definição e aplicação. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos**

Sociais no Brasil. **Revista Sequência, Florianópolis**, v. 41 n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 25 mai. 2021.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica nacional. **Organizações & Sociedade**, v. 20, n. 66, p. 543-566, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v20n66/10.pdf>. Acesso em: 13 out. 2021.

POZZO, Augusto Neves. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro**. Orientador: Dr. Celso Antônio Bandeira de Melo. 2010. 147f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

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

FERRER, F.; SANTOS, P.; SOLA, P. C. Governo Digital: origem do conceito e modelo para discussão. In FERRER, F; SANTOS, P. **E-Government: O Governo Eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

FIGUEIREDO, Rejane da Costa *et al.* **Governo Digital Brasileiro: relatório técnico**. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade do Gama, 2019.

FILGUEIRAS, Fernando de Barros; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia do. Policy Design e Múltiplas Evidências: proposta analítica da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos da administração pública federal brasileira. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, nov. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art7>. Acesso em: 29 maio 2021.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomos: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 16 dez. 2021.

GELATTI, Alice Reinchembach; SOUZA, Rebeca Lírio de; SILVA, Rosane Leal da. Poder Público, TIC e e-Gov: uma análise do uso das novas tecnologias na Administração Pública. In: **III CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE**. 2015. Anais [...], 2015. Disponível em: <http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/8-1.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

GROSS, Alexandre Felix. E-governo, e-democracia e desigualdade de acesso à Internet no Brasil. **Int. Públ. – IP**, Belo Horizonte, ano 21, n. 114, p. 93-109, mar./abr. 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2002.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101794>. Acesso em: 14 out. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LAFUENTE, Mariano *et al.* **Transformação digital dos governos brasileiros**: Satisfação dos cidadãos com os serviços públicos digitais. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0003058>. Acesso em: 29 mai 2021.

MARRARA, Thiago. **Direito administrativo e novas tecnologias**. GenJurídico, 2017. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2017/12/19/direito-administrativo-novas-tecnologias/>. Acesso em: 29 maio 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Forense, 2001.

NÓBREGA, Marcos; HEINEN, Juliano. As forças que mudarão a Administração Pública pós-COVID: transparência 2.0, blockchain e smart contracts. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 217-230, jul./set. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Going Digital in Brazil. OECD Reviews of Digital Transformation**, 2020. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-reviews-of-digital-transformation-going-digital-in-brazil\\_e9bf7f8a-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-reviews-of-digital-transformation-going-digital-in-brazil_e9bf7f8a-en). Acesso em: 15 dez. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. [2020]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 18 dez. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**. Organização Das Nações Unidas: Nova Iorque, 2018.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, v. 120, p. 11, jan./abr. 1960.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Do Governo Eletrônico ao Governo Digital: a busca pela eficiência e a Lei n. 14.129/2021 In: SAIKALI, Lucas Bossoni; ANDRADE, Giulia De Rossi; DOTTA, Alexandre Godoy. (Orgs.). Direito Administrativo e Inovação: Crise e Solução - **Caderno dos Resumos das Comunicações Científicas do XXXV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Curitiba: GRD Editora, 2021, p. 95–96, 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/congressoibda/article/view/philippi2021>. Acesso em 10 jan. 2022.

REIS, Camille Lima; Gomes, Filipe Lôbo. Governo Digital: os Impactos do COVID19 na Administração Pública. **Revista Jurídica Luso-brasileira**, ano 7 (2021), nº 3, p. 381-400.

SCHOU, Jannick; PORS, Anja Svejgaard. Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. **Social Policy & Administration**, v. 53, n. 3, p. 464-477, mai. 2019.

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

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2ª ed., revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2014.

THORSTENSEN; ZUCHIERI. Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. In: Vera Thorstensen; Mauro Kiithi Arima Jr. (Org.). **O Brasil como visto pela OCDE**. 1 ed. São Paulo: VT; CCGI, 2020, v. 1, p. 146-178. Disponível em:

[https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/CCGI\\_Brasil%20como%20visto%20pela%20OCDE\\_jul\\_2020.pdf](https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/CCGI_Brasil%20como%20visto%20pela%20OCDE_jul_2020.pdf). Acesso em 15 dez. 2021.

ULRICH, Janine; MACIEL, Cristiano; CAPPELLI, Claudia. Políticas e Estratégias para a Transformação dos Serviços Públicos Digitais nos Governos Federal e do Estado de Mato Grosso. In: WORKSHOP DE COMPUTAÇÃO APLICADA EM GOVERNO ELETRÔNICO (WCGE), 9, 2021, Evento Online. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2021. p. 179-190.

UNITED NATIONS. **E-government survey 2020**. New York. 2020. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). Acesso em: 10 jan. 2022.

VALLE, Vanice 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. 227-236, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/26/30>. Acesso em 13 out. 2021.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da intervenção do estado no domínio social**. São Paulo: Malheiros-IDAP, 2009.