

Governança Digital: Avanços e Desafios do Processo Administrativo Eletrônico no Brasil

Digital Governance: Advances and Challenges of the Electronic Administrative Process in Brazil

Cristina Barbosa Rodrigues¹
Flávia Giorgini Fusco Cammarosano²

RESUMO

O presente artigo aborda o modelo de governança digital adotado no Brasil, o qual almeja gerar benefícios para a sociedade contemporânea com o uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, garantindo a prestação de serviços públicos em meio digital, estimulando a participação popular na implementação, monitoramento e na avaliação das políticas públicas e assegurando o acesso à informação. Nesse cenário, o processo administrativo eletrônico, é uma iniciativa de governo digital que visa, com uma estrutura pública de processos e documentos eletrônicos, permitir mais celeridade, produtividade, transparência e economia para atuação estatal. Assim, o Estado assume o papel de indutor da utilização de documentos eletrônicos e de novas aplicações tecnológicas de gestão e suporte administrativo, atuando em três frentes: junto ao cidadão, na sua gestão interna e na relação com parceiros e fornecedores.

PALAVRAS CHAVE: Governança Digital; Processo Administrativo Eletrônico.

ABSTRACT

This article deals with the digital governance model adopted in Brazil, which aims to generate benefits for contemporary society with the use of new information and communication technologies, ensuring the provision of public services in digital media, stimulating popular participation in the implementation, monitoring and evaluation of public policies and ensuring access to information. In this scenario, the electronic administrative process is a digital government initiative that aims, with a public structure of electronic processes and documents, to allow more speed, productivity, transparency and economy for state action. Thus, the State assumes the role of inducing the use of electronic documents and new technological applications for management and administrative support, acting on three fronts: with the citizen, in its internal management and in the relationship with partners and suppliers.

KEYWORDS: Digital Governance; Electronic Administrative Process.

¹ Doutoranda em Direito Internacional Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP; Mestre em Direito pelo Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU. Advogada. E-mail: cbradv4@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3693-9322>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5150878327005126>

² Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP e Doutora em Direito do Estado. Assistente de Coordenação do Curso de Especialização em Direito Administrativo da PUC/SP - COGEAE. Supervisora do Núcleo de Prática Jurídica / EAJ e Coordenadora de Estágio Supervisionado da Universidade Paulista / UNIP - Unidade Norte. Professora de Direito Administrativo, Direito Constitucional e Direito Ambiental/Consumidor da Universidade Paulista - UNIP, advogada em São Paulo. E-mail: flavia@cammarosano.com.br

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO; 2. O CONTEXTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NO ÂMBITO GOVERNAMENTAL; 2.1 GOVERNANÇA DIGITAL – DIRETRIZES DA OCDE; 3. O PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA; 3.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO; 3.2 O PLANO NACIONAL DE DESMATERIALIZAÇÃO DE PROCESSOS – A ADMINISTRAÇÃO SEM PAPEL; 3.3 PEN – PROCESSO ELETRÔNICO NACIONAL; 3.4 A REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO FEDERAL; 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo, com a utilização do método de pesquisa hipotético-dedutivo e técnica de pesquisa documental jurídica, busca examinar as diretrizes do processo administrativo eletrônico no contexto da política de governança digital promovida pelo Estado, para se adequar às novas necessidades de uma sociedade globalizada e cada vez mais conectada e integrada às novas tecnologias da informação e da comunicação. A Política de Governança Digital estabelecida pelo governo federal tem como finalidade gerar benefícios para a sociedade mediante com a utilização dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos, estimulando a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital e assegurando o acesso à informação, observadas as restrições legalmente previstas. Dentre as iniciativas de governança digital examina-se o Processo Eletrônico Nacional (PEN), que tem o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, objetivando a melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos, bem como disponibilizar informações públicas em tempo real e promover a sustentabilidade ambiental com a eliminação do uso de papel como suporte físico para documentos institucionais. Diante deste contexto o artigo busca ainda apontar os diversos desafios que deverão ser superados para que de fato exista efetividade das ações de governança digital, em especial no processo administrativo eletrônico, para que de fato o país vivencie uma mudança de paradigma na gestão pública, com mais transparência, moralidade, eficiência e

participação popular, com a plena garantia dos direitos fundamentais do cidadão também no ambiente público digital.

2. O CONTEXTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO NO ÂMBITO GOVERNAMENTAL

2.1 Governança Digital – Diretrizes da OCDE

Os impactos globais trazidos pelas novas tecnologias da informação e da comunicação – TIC's - fizeram surgir uma nova sociedade de indivíduos cada vez mais conectados, que se comunicam, interagem, inclusive em rede, adquirem e produzem bens e serviços e usufruem, positivamente ou não, do conhecimento e da gama de informações disponíveis na rede mundial de computadores, configurando uma nova era, a da informação. Não se pode negar que a sociedade contemporânea vivencia uma revolução global sem precedentes. Esse movimento foi alavancado pelo desenvolvimento de novas tecnologias que promovem a eliminação de barreiras de tempo e espaço para a comunicação, disseminando e massificando a informação pelas mídias digitais principalmente pela internet e potencializando o fenômeno econômico da globalização dos mercados, a nova face do capitalismo moderno. Diante desse quadro, revela-se incontestável que o atual ambiente socioeconômico tem causado impacto não só na sociedade civil, mas também na estrutura e na gestão dos governos e, conforme Klaus Frey³, “as novas tecnologias da informação e da comunicação ampliam as possibilidades de participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Esta realidade tem sido definida como governança urbana eletrônica”.

De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, governo eletrônico (e-Gov) compreende o uso de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC's), em especial da rede mundial de computadores, para melhorar a atividade governamental. Esse conceito se concentra no porquê de os países estarem implementando o e-Gov e não nos instrumentos tecnológicos em si, posto que: “confrontados com a pressão pelo aumento do desempenho governamental quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos, os países-membros da OCDE perceberam que o e-Gov vai além da oferta de informações e serviços online, podendo ser utilizado como um poderoso instrumento para transformar estruturas, processos e cultura

³ FREY, Klaus. **Nueva sociedad. gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas.** Revista Nueva Sociedad, Madrid, n. 196, p. p.109.

do governo, tornando-o mais eficiente, orientado ao cidadão e transparente”.⁴No mesmo sentido, o Gartner Group menciona que “governo eletrônico é definido como a transformação das relações internas e externas do setor público por meio de operações via rede, tecnologia da informação e comunicações, visando otimizar a entrega de serviços, a participação social e a governança.”⁵

Na esteira desse movimento, presente em diversos países do ocidente, no início dos anos 2000 o Brasil implantou o programa Governo Eletrônico (e-Gov), criando um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, através do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000. As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTI) foram formalizadas e incorporadas às metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, tendo como linhas de trabalho a universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.⁶

Referido programa determinou já de início a priorização do uso das TIC's no governo, com o objetivo de democratizar o acesso à informação, de promover a ampliação da participação popular na construção, execução e controle das políticas públicas e aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços públicos. Com essa percepção, o governo federal, ainda em decorrência dos movimentos de reforma do Estado, dos quais emanam questões como o *accountability*, o controle social e a transparência dos governos, fatores potencializados pelo surgimento de novas tecnologias, inicia na administração pública a governança digital, incorporando à estrutura estatal não apenas as novas tecnologias da informação e da comunicação, mas um novo conceito de gestão pública, que se molda para atender as novas demandas que emergem da sociedade contemporânea.

Posteriormente, com a edição de novas leis relacionadas ao acesso às informações públicas (Lei nº 12.527/2011) e ao uso da internet no Brasil (Lei nº 12.965/14), bem das constantes inovações tecnológicas que podem impactar a gestão pública e a participação popular, a partir do ano 2016 foram modificados os paradigmas normativos e estruturais da governança eletrônica brasileira, com a edição do Decreto Federal nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016, que instituiu inicialmente a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foi alterada a denominação do programa de “Governo Eletrônico” para

⁴ OCDE. **Implementing e-government in OECD countries: experiences and challenges.** Disponível em:

<http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>. Acesso em 16/07/2020.

⁵ GARTNER GROUP. **What is e-government?** Gartner's Definitions. Disponível em: <https://www.gartner.com/doc/308454/egovernment-gartners-definitions>. Acesso em 16/07/2020.

⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Governo eletrônico - Histórico.** Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/historico>. Acesso em 20/08/2021.

“Governo Digital”, posto que conforme esclarece o TCU - Tribunal de Contas da União, “com a incessante evolução das tecnologias, o Governo Eletrônico foi substituído pelo Governo Digital. Com o objetivo de modernizar a administração do Estado Brasileiro, o governo digital, através das TIC’s, reconstrói processos e utiliza dados disponíveis para otimizar e transformar os serviços públicos aos olhos do cidadão, além de reduzir a burocracia⁷. Porém, essa mudança do termo não pode ser considerada apenas uma roupagem nova para conceitos antigos, embora compartilhe de princípios comuns. Enquanto que os programas iniciais de governo eletrônico tinham o foco em digitalizar serviços e processos existentes, um governo digital promove uma transformação radical no sentido de desenvolver novos modelos de serviço explorando totalmente as potencialidades da tecnologia.⁸

A Política de Governança Digital, atualmente é disciplinada pelo Decreto Federal nº 10.332, de 28 de abril de 2020, tendo como finalidade gerar benefícios para a sociedade, mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia na prestação de serviços públicos, estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital e assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas. Como princípios norteadores do governo digital pode-se mencionar: o princípio da priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, de forma que, sempre que possível, os serviços públicos sejam oferecidos em meios digitais e disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas; o princípio da segurança e privacidade, pelo qual os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos, na forma da lei; o princípio da participação e controle social para possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos; o princípio do governo como plataforma, posto que o governo deve constituir-se como uma plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país e, por fim, o da inovação para que constantemente sejam buscadas soluções inovadoras que resultem em melhoria dos serviços públicos.

⁷BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/governo-digital/>. Acesso em: 11/07/2020.

⁸DI MAIO, Andrea; MECHLING, Jerry; HOWARD, Rick. **Digital government is a journey toward digital business.** Disponível em: http://dublinohiousa.gov/dev/dev/wpcontent/uploads/2016/02/digital_government_is_a_jour_262_811.pdf. Acesso em 11/07/2020.

O Decreto Federal nº 8.638/2016, norma da primeira estratégia de governança digital, no intuito de efetivar os princípios acima aduzidos, impôs ainda que o planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal deveriam ter como diretriz que o autosserviço é a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital; que deverão ser oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; que os dados públicos serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade; que será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações e que, observadas as disposições da Lei nº 12.527/2011, Lei do Acesso à Informação determinou a implementação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal sempre que tal medida visasse simplificar a prestação de serviços à sociedade.

É importante asseverar ainda, que o Decreto Federal nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança pública como um todo, definindo-a como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; define como princípios inerentes à gestão pública em geral a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas, a responsabilidade e a transparência, os quais também norteiam e se efetivam com o governo digital. Nesse trilhar, depreende-se que a governança digital contempla a ampliação da interatividade e a participação política dos cidadãos nos processos do Estado, bem como a facilitação de navegação e acesso a portais e serviços de governo em prol da integração, da transparência e do atendimento às demandas da sociedade, já existindo atualmente diversos sites e plataformas digitais implementadas que são extrema importância para os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo o gov.br.⁹

Com a elaboração da Estratégia de Governo Digital 2020 a 2022, lançada pelo mencionado Decreto nº 10.332, de 29 de abril de 2020, foram ajustados os planos estratégicos implementados até então com o objetivo de, com a experiência alcançada anteriormente, aprimorar e oferecer, com o uso da tecnologia, serviços públicos de melhor qualidade, mais acessíveis a um custo menor, garantindo sua efetividade por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de governança digital da Administração Pública Federal 2016 – 19**. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governancadigital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 06/07/22.

serviços públicos digitais e da ampliação da participação social nesse processo de evolução da governança digital, estabelecendo como objetivos a serem alcançados, por meio dessa atual estratégia, quais sejam: oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, em plataforma única, e com avaliação de satisfação disponível; conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes; implementar a Lei Geral de Proteção de Dados e garantir a segurança das plataformas de governo digital; disponibilizar a identificação digital ao cidadão; adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem; otimizar as infraestruturas de tecnologia da informação e comunicação e formar equipes de governo com competências digitais.

Também se inclui no rol de iniciativas de governança digital o Processo Eletrônico Nacional (PEN), que com a participação conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, tem o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, objetivando a melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos. Assim, o processo eletrônico digital visa eliminar o uso de papel como suporte físico para documentos institucionais e disponibiliza informações em tempo real, mediante implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI): ferramenta para gestão de processos e documentos administrativos eletrônicos.

Nesse diapasão, sob a égide da gestão pública eletrônica são desenvolvidas políticas públicas utilizando as TIC's como ferramentas de modernização administrativa na prestação de serviços públicos de ampliação dos princípios democráticos de participação popular, de efetivação de direitos e garantias constitucionais e, principalmente de promoção de inclusão social e política dos setores marginalizados da sociedade. Além desses benefícios, de acordo com análise do Tribunal de Contas da União, a adoção dos princípios de governo digital tem reflexos socioeconômicos positivos, na medida em que os cidadãos passam a usufruir de serviços públicos digitais relevantes e de qualidade, sendo atendidos com maior comodidade e conveniência, gerando economia de recursos. Corroborando tal fato, a “pesquisa da Accenture indica que, para cada 1% de incremento na digitalização de serviços, o PIB cresce 0,5%. Da mesma forma, o incremento de 1 ponto na digitalização incrementa 0,13 pontos no índice de desenvolvimento humano (IDH)”¹⁰. Entretanto,

¹⁰BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 1469/2017 – Plenário. Relator Benjamin Zymler. Processo nº 010.638/20164. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%25>

assim como ocorre na gestão pública como um todo, existem diversos desafios que deverão ser superados para que de fato exista efetividade das ações de governança digital, para que ela represente uma mudança de paradigma que, de fato, seja capaz de oferecer benefícios concretos para uma sociedade que se encontra em constante transformação, desafiando, inclusive, a sobrevivência do próprio Estado se este não se adaptar, interagir e canalizar as suas necessidades.

Não obstante os avanços já obtidos, diante os diversos obstáculos que impedem a efetividade do governo eletrônico, vale aqui mencionar algumas das providencias emergenciais, sem as quais não haverá avanço: disponibilizar serviços públicos digitais consolidados em plataforma única, simplificando o acesso (media que já sem sendo implantada na plataforma Gov.br, portal instituído pelo Decreto Federal nº 9.756/2019 que promete ser integrar todos os sites do governo federal); conceder amplo acesso à informação, que possibilite o exercício da cidadania; obter e permitir o acesso amplo às inovações em tecnologias digitais; estruturar a criação de ecossistema para desenvolvimento da economia de dados, e estimular a disponibilização de dados abertos governamentais; aprimorar capacidades técnicas e humanas relativas ao uso e tratamento de grandes volumes de dados (Big Data); promover um ambiente jurídico-regulatório que estimule investimentos e inovação, a fim de conferir segurança aos dados tratados e adequada proteção aos dados pessoais; ampliar os canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado, facilitando o acesso aos serviços digitais e aos canais de participação social; ampliar o compartilhamento de sistemas, serviços e dados, estimulando o reuso, a integração e a interoperabilidade entre sistemas transversais e sistemas de informações do governo, reduzindo iniciativas de busca de soluções independentes, padronizando os procedimentos correlatos; aprimorar a qualificação do corpo gerencial e técnico em competências necessárias à transformação digital e detectar, gerir e reduzir riscos em processos e projetos que utilizem as tecnologias da informação e comunicação.

Também é relevante para a efetividade do governo digital a promover medidas para otimizar o compartilhamento de dados e definir de estratégias de estabilidade para a infraestrutura governamental de tecnologia da informação e comunicação; acelerar a execução dos processos de aquisições de equipamentos, insumos e serviços de tecnologia da informação e comunicação; ampliar o aproveitamento do potencial de tecnologias emergentes; incrementar a capacidade de gestão, governança e inovação; mitigar as vulnerabilidades de segurança nos sistemas de informação governamentais; democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais; promover maior sinergia entre instâncias deliberativas e as áreas técnicas do governo relacionadas à tecnologia

[3A1469%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false](https://doi.org/10.23925/2526-6284/2022.v9n9.58939). Acesso em 17/07/2021.

da informação e comunicação; e coordenar investimentos em tecnologia da informação e comunicação, aumentando a eficiência na aplicação dos recursos públicos, sendo ainda primordial sensibilizar os gestores de alto nível do Governo em relação ao impacto e relevância do governança digital para o futuro da gestão pública¹¹.

Não obstante as inúmeras dificuldades técnicas operacionais e financeiras, para o sucesso desse quadro desafiador da governança digital a Administração Pública, já pode contar com a existência de tecnologias emergentes para tratar grandes volumes de dados; com a demanda crescente da sociedade por transparência, prestação de contas, participação e efetividade na aplicação e na qualidade do uso dos recursos públicos, impedindo a acomodação dos governante; a perceptível convergência tecnológica e massificação de dispositivos que permitem o acesso à serviços, como smartphones, tablets, TV digital, redes sociais, dentre outros, possibilitando a interação do usuário no contexto em que se encontra; as ações governamentais já promovidas para ampliação da oferta e da cobertura de internet de alta velocidade fixa e móvel; a implantação de Relatório de Avaliação por área de Gestão, RAG nº 8, de governança e gestão de serviços públicos digitais e informatização dos processos administrativos e do fluxo de gestão de documentos na Administração Pública.¹²

3. O PROCESSO ELETRÔNICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No contexto da governança digital, ganha relevância a forma como a Administração Pública atua, se manifesta e se comunica no ambiente eletrônico com os seus diversos órgãos, servidores, fornecedores e com os administrados, fato que impõe novas vertentes para os processos administrativos que, até então, em grande parte eram físicos.

3.1 O Processo Administrativo Eletrônico

Preliminarmente ao exame do processo administrativo eletrônico, vale asseverar que, nos termos da lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, há diversas conotações para designar o processo

¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de governança digital da Administração Pública Federal 2016 – 19**. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governancadigital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 06/07/22.

¹²BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de governança digital da Administração Pública Federal 2016 – 19**. Brasília: MP, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governancadigital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 06/07/22.

administrativo, o qual poderá ser definido como “o conjunto de papéis e documentos organizados numa pasta e referentes a um dado assunto de interesse do funcionário ou da administração”, poderá ainda ser conceituado como sendo sinônimo de processo disciplinar e, num sentido amplo, designado como “o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia no âmbito administrativo” e, em definição ainda mais ampla, que abrange processos administrativos litigiosos e os que não envolvem litígios, poderá ser conceituado como a série de atos preparatórios de uma decisão final da Administração”¹³. Acrescente-se ainda que, enquanto o processo tem caráter genérico, caracterizado pelo conjunto de atos coordenados para a obtenção de um provimento individualizado, o procedimento é o modo de realização do processo, ou seja, o rito processual¹⁴, havendo uma correlação entre seus conceitos. Nesse diapasão, a noção de processo implica fim a ser alcançado; é uma percepção teleológica. Por outro lado, a ideia de procedimento importa meio, instrumento, dinâmica, ou seja, o que seja necessário para se alcançar o término do processo. Os processos ainda podem ser classificados considerando o seu caráter genérico, e, neste caso, podemos mencionar tipos fundamentais de processos, os quais se classificam em: legislativo, judicial e administrativo.¹⁵

Quanto ao processo administrativo, tema do presente artigo, o mesmo está disciplinado, no âmbito federal, pela Lei nº 9.784, de janeiro de 1999, que estabelece as normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração Pública. Segundo Di Pietro, a lei federal sobre processo administrativo contém normas sobre os princípios da Administração Pública, direito e deveres do administrado, competência, impedimento e suspeição, forma, tempo e lugar dos atos do processo, comunicação, instrução, decisão, motivação, anulação, revogação e convalidação, recursos administrativos e prazos¹⁶ e, em conformidade com o seu art. 2º, a Administração Pública obedecerá, no âmbito de seus processos, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Para concretizar tais princípios norteadores, a norma de regência determina que o processo administrativo deverá ter como critérios a conformidade com a lei, o atendimento a fins de interesse geral, a objetividade no atendimento do interesse público, sendo vedada a promoção pessoal de

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Forense, 2016, p.766/767.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Forense, 2016.p.767.

¹⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1215.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Forense, 2016, p. 770.

agentes ou autoridades; a atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé; a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição; a adequação e proporcionalidade entre meios e fins; a indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão exarada; a observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados; a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados; a garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio; a proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei; a impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados e a interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige,

Além disso, a lei do processo administrativo federal, estabelece no artigo 22, que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, senão quando a lei expressamente o exigir, previsão que espelha o princípio da formalidade moderada, pelo qual deve-se adotar o princípio da razoabilidade no tocante à forma do processo, exigindo o formalismo efetivo apenas nos processos administrativos que envolvam interesse público ou de terceiros. Contudo, o § 1º do mesmo dispositivo legal, com o intuito de garantir não só o controle e a fiscalização dos atos, mas também o contraditório e a ampla defesa, impõe que os atos do processo sejam ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável. Assim, diante parâmetros legais definidos para o processo administrativo federal, os quais servem de paradigma para a Administração Pública direta e indireta em todos os níveis de governo, e não havendo, como regra, imposição de forma específica para referidos processos e observadas as diretrizes normativas, não há impedimento para o uso das TIC's para conferir forma digital aos processos administrativos, tornando-os processos administrativos eletrônicos, ou seja, o conjunto de atos administrativos praticados pela Administração Pública, cuja produção, procedimento, inserção e armazenamento de documentos se dão de forma eletrônica, ou seja, em ambiente digital.

Entretanto, diante dos avanços tecnológicos e da difusão cada vez mais abrangente do uso dos meios digitais de gestão, comunicação e de atuação estatal, intensificou-se a preocupação com a segurança da informação e com a legalidade dos atos e documentos produzidos em meio eletrônico, apreensão esta que deu ensejo ao marco normativo do modelo brasileiro de certificação digital, estabelecido pela Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, que instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, segurança das aplicações de suporte e das

aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como possibilitar a realização de transações eletrônicas seguras, posto que a certificação digital, assegura os princípios da autenticidade, que consiste na identificação inequívoca do signatário; da integridade, que é a inviolabilidade do documento assinado e do não repúdio, que significa que o titular da certificação não poderá negar a sua autoria¹⁷. Dessa forma, a partir do uso de certificados digitais, permitiu-se a equiparação do documento físico com o documento eletrônico, assegurando e ampliando, assim, a implantação de processos administrativos e judiciais no ambiente digital, na medida em que “a autenticidade da autoria da assinatura eletrônica goza de confiabilidade, sendo indispensável seu processamento com base em certificado digital emitido pela ICP-Brasil. Com essas cautelas, é improvável obter-se sua falsificação, pois a assinatura aposta num documento é intransferível, não podendo ser renovada em outro documento. Isso impede, a priori, que o documento seja modificado depois de assinado.”¹⁸

Nesse trilhar, com a instituição de uma Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-Brasil, tem início a possibilidade da tramitação de processos judiciais por meio eletrônico, fato que se deu mediante publicação da Lei 11.419 de 19 de dezembro de 2006, que tratou do processo eletrônico judicial, permitindo o uso de meio eletrônico na tramitação de ações judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais, tendo como essência a ideia de eliminar o uso do papel em todas as fases do processo judicial. Referida norma direcionada ao Poder Judiciário também foi utilizada como modelo para o aprimoramento dos processos administrativos que, com pioneirismo, ainda que concentrados em alguns órgãos, já estavam inseridos na seara eletrônica, posto que o uso das tecnologias da informação e comunicação para apoiar atuação da Administração Pública teve seus primeiros registros na década de 60, com a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO para atender o Ministério da Fazenda e anos depois em 1975 com a instituição da Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência Social – DATAPREV para dar suporte às atividades do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. No intuito de universalizar, regular e uniformizar a adoção do processo administrativo eletrônico em detrimento dos processos administrativos com suporte em papel, o governo federal, no final do ano 2011, deu início à implementação de uma

¹⁷ LYRA, Lindomberto Nogueira. **Processo administrativo eletrônico: proposições à sua implantação no Senado Federal**. Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509357/TCC%20%20Lindomberto%20Nogueira%20Lyra.pdf?sequence=1> Acesso em 19/07/2020.

¹⁸ MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo T.; Ferreira, Diogo R. **A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a administração pública brasileira**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out-dez. 2009, v.73, n. 4, ano XXVII. p. 41.

iniciativa integrada e audaciosa na seara da governança digital, que denominou de Plano Nacional de Desmaterialização - A Administração sem Papel.

3.2 O Plano Nacional de Desmaterialização De Processos – A Administração sem Papel

Como mais uma etapa a caminho da governança digital, em dezembro de 2011, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), e o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) celebraram um Acordo de Cooperação Técnica para propor e implementar, no prazo de três anos, o Plano Nacional de Desmaterialização de Processos – Administração sem Papel. Tal iniciativa do governo federal surge num momento em que as políticas públicas de maior eficiência governamental, de sustentabilidade e de responsabilidade socioambiental estavam entre as agendas prioritárias, quando o amadurecimento das TIC's propiciava o uso do meio eletrônico para a totalidade das práticas dos atos processuais e forneciam novas oportunidades de modernização e de melhoria da Administração Pública, com iniciativas de adoção do processo eletrônico já implantadas e em pleno funcionamento (como, exemplo, no processo judicial) e com vários órgãos e entidades federais com iniciativas de desmaterialização, expedindo normas internas diversas para regular o processo eletrônico, revelou-se necessária a uniformização das regras para garantir legalidade e segurança jurídica para essas iniciativas modernizadoras. Nesse cenário, a desmaterialização pode ser definida como a informatização dos procedimentos administrativos e das rotinas de gestão, mediante utilização, prioritária e em larga escala, do meio eletrônico para a produção, intercâmbio e armazenamento da informação. É ação de promover mudança do suporte de uma informação já existente para o suporte eletrônico ou a iniciativa de promover a produção da informação já em meio eletrônico, dando origem ao documento originalmente digital. Desse conceito, se extrai duas formas de promover a desmaterialização¹⁹: a) por meio da digitalização: ocorre quando a informação original não foi produzida ou recebida em suporte não eletrônico, geralmente em

¹⁹ AGUIAR. Everson Lopes de, **Administração sem papel - plano nacional de desmaterialização de processos** – Consad, 2013. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/everson.aguiar/aguiar-e-silva-consad-2013>. Acesso em 18/07/2020.

papel, que é o suporte convencional da informação. Os esforços então convergem para se promover a mudança para o suporte eletrônico (em meios magnéticos, ópticos ou similares), utiliza-se a técnica de digitalização, que compreende o ato de converter (imagem ou sinal analógico) para o código digital por meio de aparelhos ou dispositivos apropriados. Após a digitalização, o suporte e o documento originais permanecem sendo aqueles onde originariamente a informação foi registrada, ou seja, o não eletrônico. Ademais disso, nesse método a digitalização não se substitui o documento ou processo original, que deve ser preservado, de forma que a eliminação de documentos públicos deve ser realizada com base no estabelecido pela Resolução nº 40, de 9 de dezembro de 2014, do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ); b) nativa: ocorre quando se produz a informação diretamente em meio eletrônico, e nela o mantém, dando origem ao documento nato digital, o original digital. O meio eletrônico se torna o suporte primário do documento original, o que, em essência, significa reduzir para níveis mínimos a produção de documentos suportados em papel, sendo esse o foco do Plano Nacional de Desmaterialização.

Diante da percepção de que as TIC's fornecem o suporte que agiliza os fluxos de trabalho e a tomada de decisão e democratizam o acesso aos serviços públicos, a Administração sem Papel, com esse enfoque, visa “garantir a manutenção dos dados e informações tramitados, sem prejuízo a sua disponibilidade, integridade, confidencialidade, autenticidade e não repúdio. O Plano corresponde a uma iniciativa pioneira de ação conjunta e sinérgica, para alavancar a informatização de processos administrativos diante da necessidade de maior integração e compartilhamento de informações, conhecimentos e recursos”.²⁰ Desse modo, o Plano de Desmaterialização foi implantando com o objetivo amplo de definir normas e diretrizes e realizar de ações para a utilização de documentos eletrônicos originais nos órgãos do Poder Executivo Federal, ou seja, priorizando, em razão das limitações estruturais orçamentárias a desmaterialização nativa em detrimento da desmaterialização via digitalização dos processos físicos existentes, visando assim canalizar esforços e recursos disponíveis para a melhoria da gestão pública, da transparência e da prestação de serviços à sociedade, tendo ainda como metas específicas fornecer o marco normativo para utilização do meio eletrônico na

²⁰ AGUIAR. Everson Lopes de, **Administração sem papel - plano nacional de desmaterialização de processos** – Consad, 2013. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/everson.aguiar/aguiar-e-silva-consad-2013>. Acesso em 18/07/2020.

instrução processual; melhorar a qualidade da gestão pública dos órgãos; promover celeridade aos trâmites processuais; reduzir os gastos governamentais associados ao papel e ampliar a transparência das ações do Estado.

De acordo com o referido Plano de Desmaterialização, a adoção de uma política para utilização em massa de documentos eletrônicos, desde que bem estruturada, conduzida e gerida, poderá proporcionar diversos benefícios, dentre os quais a redução de utilização do papel e também de outros insumos a ele relacionados (grampos, carimbos, clipes e etc.), gerando assim redução de despesas correntes da administração pública e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do país; a economia com despesas com malote, serviços de postagem, transporte e manutenção de acervo convencional (em papel); a redução das dificuldades relacionadas ao esgotamento gradativo da capacidade de armazenamento do acervo documental em papel dos órgãos da administração pública, ao se incentivar a adoção do documento nato digital; promover eficiência na Administração Pública, em razão da celeridade nas tramitações processuais e promover a qualidade operacional, posto que permitirá à Administração maior controle do seu fluxo documental.²¹ Além disso, a desmaterialização, quando devidamente concluída, poderá possibilitar a integração e a virtualização de fluxos e processos, promovendo a melhoria do governo eletrônico; melhorará a gestão do conhecimento corporativo, pela padronização e facilidade do acesso à informação; permitir maior controle, transparência e publicidade dos atos processuais; facilitará o acesso à informação e o exercício da transparência ativa; estimulará a redução dos trâmites burocráticos e a modernização do funcionamento da Administração Pública, mas tudo isso com relação ao novos processos e documentos já gerados em ambiente digital, na medida em que a desmaterialização, via digitalização, dos processos originalmente físicos ainda encontra-se incipiente na Administração Pública.²²

²¹AGUIAR. Everson Lopes de. **Administração sem papel - plano nacional de desmaterialização de processos** – Consad, 2013. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/everson.aguiar/aguiar-e-silva-consad-2013>. Acesso em 18/07/2020.

²²AGUIAR. Everson Lopes de. **Administração sem papel - plano nacional de desmaterialização de processos** – Consad, 2013. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/everson.aguiar/aguiar-e-silva-consad-2013>. Acesso em 18/07/2020.

3.3 PEN – Processo Eletrônico Nacional

O Processo Eletrônico Nacional - PEN, estabelecido por meio do Decreto nº 8.539, de 2015, é uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades das várias esferas da Administração Pública com a finalidade de construir uma infraestrutura pública de processo administrativo eletrônico. Representa um projeto de gestão pública que visa agilidade, produtividade, satisfação do público usuário e a redução de custos no desempenho dos processos da Administração Pública e formalizou-se por meio do Acordo de Cooperação n. 02/2013, celebrado entre o Ministério do Planejamento, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o Governo do Distrito Federal (GDF). Um dos principais objetivos do projeto PEN é a elaboração de uma solução de processo eletrônico que possa ser utilizada por qualquer ente da federação independentemente de sua área de atuação, promovendo a uniformização do processo administrativo eletrônico no Brasil, sendo que a solução tecnológica de processo eletrônico escolhida no âmbito do PEN foi o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), o qual contempla práticas inovadoras de trabalho, interface intuitiva e orientada ao aumento da produtividade, arquitetura de software bem definida, compatibilidade com diversos ambientes operacionais, histórico de implantação bem-sucedida em outros órgãos públicos, propriedade pública, facilitação da comunicação e interação entre as unidades usuárias.

Contudo, para que os órgãos e entidades se adequem ao Processo Eletrônico Nacional, devem adotar ações que garantam o acesso, o uso contínuo e a preservação a longo prazo dos documentos digitais. Isso inclui tanto cuidados relacionados aos equipamentos, quanto a elaboração de mecanismos que garantam a autenticidade desses documentos, conferindo-lhes transparência, publicidade, confiabilidade e segurança jurídica, sem os quais todo o sistema de controle da administração pública e a participação popular estarão ameaçados.

3.4 A Regulamentação Do Processo Administrativo Eletrônico Federal

Sob a égide da governança digital e desenvolvido o ambiente tecnológico para a implantação do processo administrativo no ambiente digital, a formalização da sua utilização foi regulamentada e padronizada pelo Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, norma que dita as regras gerais para o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo como meta assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade; ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas. O art. 2º do mencionado decreto define que processo administrativo eletrônico é aquele em que os atos processuais são registrados e disponibilizados em meio eletrônico e que documento digital é aquele que representa a informação registrada, codificada em dígitos binários, acessível e interpretável por meio de sistema computacional, podendo o mesmo ser de duas espécies: documento nato-digital, que é o documento criado originariamente em meio eletrônico; e documento digitalizado, como sendo o obtido a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital. Por sua vez, o art. 4º da norma regulamentadora do processo administrativo eletrônico impõe que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta devem utilizar sistemas informatizados para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos, utilizando, preferencialmente, programas com código aberto, promovendo mecanismos para a verificação da autoria e da integridade dos documentos nesses processos, não deixando dúvidas acerca da necessidade da implantação efetiva do governo digital. Nos processos administrativos eletrônicos, de acordo com o artigo 5º do Decreto nº 8.539/2015, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico, cujo prolongamento cause danos relevantes à celeridade do processo e nessas exceções previstas os atos processuais, poderão ser praticados segundo as regras aplicáveis aos processos em papel, desde que posteriormente o documento-base correspondente seja digitalizado.

Ademais disso, conforme estabelece o art. 6º do mencionado decreto, a autoria, a autenticidade e a integridade dos documentos e da assinatura, nos processos administrativos eletrônicos, poderão ser obtidas por meio de padrões de assinaturas eletrônicas definidos pelo Decreto 10.543/2020. O regulamento do processo administrativo digital ainda determina que os atos processuais em meio eletrônico consideram-se realizados no dia e na hora do recebimento pelo sistema informatizado de gestão de processo administrativo eletrônico do órgão ou da entidade, o

qual deverá fornecer recibo eletrônico de protocolo que os identifique e quando o ato processual tiver que ser praticado em determinado prazo, por meio eletrônico, serão considerados tempestivos os efetivados, salvo disposição em contrário, até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do último dia do prazo, no horário oficial de Brasília e se o sistema informatizado de gestão de processo administrativo eletrônico do órgão ou entidade se tornar indisponível por motivo técnico, o prazo fica automaticamente prorrogado até as vinte e três horas e cinquenta e nove minutos do primeiro dia útil seguinte ao da resolução do problema. Importante mencionar ainda que, de acordo com o art. 8º desse mesmo decreto, o acesso à íntegra do processo para vista pessoal do interessado pode ocorrer por intermédio da disponibilização de sistema informatizado de gestão ou por acesso à cópia do documento, preferencialmente, em meio eletrônico. Sendo que a classificação da informação quanto ao grau de sigilo e a possibilidade de limitação do acesso aos servidores autorizados e aos interessados no processo observarão os termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e das demais normas vigentes.

O art. 10 da norma em questão sacramenta que os documentos nato-digitais e assinados eletronicamente são considerados originais para todos os efeitos legais e pelo art. 11 foi definido que o interessado poderá enviar eletronicamente documentos digitais para juntada aos autos, sendo que o teor e a integridade dos documentos digitalizados são de responsabilidade do interessado, que responderá nos termos da legislação civil, penal e administrativa por eventuais fraudes. Os documentos digitalizados enviados pelo interessado terão valor de cópia simples, sendo que a apresentação do original do documento digitalizado será necessária quando a lei expressamente o exigir ou se impugnada a integridade do documento digitalizado, mediante alegação motivada e fundamentada de adulteração, sendo certo que a Administração Pública poderá exigir, a seu critério, até que decaia o seu direito de rever os atos praticados no processo, a exibição do original de documento digitalizado no âmbito dos órgãos ou das entidades ou enviado eletronicamente pelo interessado. É importante mencionar que a hipótese de ser impossível ou inviável a digitalização do documento recebido, este ficará sob guarda da Administração Pública e será admitido o trâmite do processo de forma híbrida, conforme definido em ato de cada órgão ou entidade. Acrescente-se, também que a definição dos formatos de arquivo dos documentos digitais deverá obedecer às políticas e diretrizes estabelecidas nos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePING e oferecer as melhores expectativas de garantia com relação ao acesso e à preservação e para os casos ainda não contemplados nesses padrões, deverão ser adotados formatos interoperáveis, abertos, independentes de plataforma tecnológica e amplamente utilizados, isto é, com capacidade de um sistema de se comunicar de forma transparente com outro.

Por fim, vale ressaltar que, os órgãos ou as entidades deverão estabelecer políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais, prevendo, no mínimo, a proteção contra a deterioração e a obsolescência de equipamentos e programas e mecanismos para garantir a autenticidade, a integridade e a legibilidade dos documentos eletrônicos ou digitais para que não sejam afrontados, principalmente, os princípios do contraditório e da ampla defesa, em razão de eventual falha técnica que acarrete impedimento de acesso, adulteração ou perda de dados ou documentos que compõem o processo administrativo, evitando-se assim sua anulação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ano 2000, quando lançou as bases para implantação do Governo Eletrônico, voltado para prestação de serviços e informações no ambiente digital ao cidadão, o governo brasileiro tem procurado assumir o papel de agente indutor na utilização de documentos eletrônicos e novas aplicações tecnológicas aos processos de gestão, atuando junto ao cidadão, oferecendo serviços públicos em ambiente digital, garantindo o acesso à informação, nos termos da lei, nos portais governamentais e permitindo maior participação na formulação, execução e controle das políticas públicas, agindo ainda na melhoria da gestão interna, com informatização dos processos, na integração entre os órgãos públicos, com o compartilhamento de dados, na relação com parceiros e fornecedores com instrumentos de gestão digitais. Desse modo, constata-se que todo o potencial oferecido por esse conjunto de instrumentos tecnológicos disponíveis na sociedade da informação, principalmente nos países em desenvolvimento, deve ser utilizado não apenas para dar mais eficiência às ações do Estado, mas, sobretudo, para reafirmar e difundir os instrumentos democráticos de participação popular, garantir direitos fundamentais e promover a inclusão social do cidadão.

Entretanto, ainda será necessário percorrer um longo caminho até que o governo digital e todas as suas aplicações, em especial o processo administrativo digital e o co-compartilhamento de dados, sejam efetivamente considerados políticas de Estado. O cenário retratado pelo TCU²³ demonstra um quadro de dificuldades

²³BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 1469/2017 – PLENÁRIO. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%25>

ocasionadas pela ausência de instâncias administrativas com autoridade e capacidade para promover a efetiva coordenação dos projetos e investimentos em tecnologia da informação, assegurando a necessária aderência dos mesmos às diretrizes e aos objetivos constantes da vasta legislação aplicável à governança digital. O que o referido órgão de controle externo verificou em suas auditorias é que parcela significativa das instituições públicas continua realizando a contratação ou o desenvolvimento de soluções de TI isoladas e redundantes, sem o necessário aproveitamento de informações já de posse do Estado e ainda utilizando conceitos e métodos ultrapassados que não se coadunam com os princípios e com as novas diretrizes da Política de Governança Digital, recentemente instituídas pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que rege a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, bem como não asseguram a necessária integração dos serviços públicos, nos termos do Decreto nº 8.936/2016, que institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e um grande volume de recursos públicos empregados, sem que isso resulte em benefícios efetivos ao Estado ou à sociedade, abrindo espaço para utilização de soluções de TI obsoletas, suscetíveis a fraudes, ineficientes, antieconômicas, por vezes desnecessárias e que não estão preparadas para atender a demanda por novos serviços públicos e facilidades em ambiente digital, que agora são reclamados por uma sociedade cada vez mais conectada.

Com relação ao processo administrativo eletrônico, diante da análise realizada, depreende-se que a sua ampla utilização é tanto necessária como inevitável, como nos mostrou o isolamento social imposto pela pandemia da COVID-19, em razão do qual houve a necessidade de melhorar o expandir a atuação digital do governo, restando evidente que essa atuação devidamente implantada e gerida no âmbito dos parâmetros do governo digital propicia benefícios consideráveis para o cidadão e para a própria Administração Pública como celeridade, comodidade, transparência e economia de recursos. Entretanto, o processo administrativo eletrônico, por se tratar de um dos instrumentos de atuação e manifestação Estatal

[3A1469%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACO
RDAOINT%2520desc/false/1/false](https://doi.org/10.23925/2526-6284/2022.v9n9.58939). Acesso em 17/07/2020.

no ambiente digital, inevitavelmente todas as mazelas da governança digital permeiam e colocam em risco a sua efetividade, segurança e legalidade, ao passo que toda estrutura tecnológica mantida pela Administração Pública deve garantir, também e ainda mais no meio digital, a observância de todos os princípios norteadores da atuação estatal e do processo administrativo, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência, eficiência, segurança e, em especial, a ampla defesa, o contraditório e o devido processo legal.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. **Estratégia de governança digital da Administração Pública Federal 2016 - 19** -- Brasília: MP, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em 06/07/22.

BRASIL. Ministério da Economia. **Governo eletrônico - histórico**. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/historico>. Acesso em 20/08/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016

DI MAIO, Andrea; MECHLING, Jerry; HOWARD, Rick. **Digital government is a journey toward digital business**. Disponível em: http://dublinohiousa.gov/dev/dev/wp-content/uploads/2016/02/digital_government_is_a_jour_262811.pdf. Acesso em: 11/07/2020,

DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29 ed. São Paulo: Forense, 2016.

FARIA, Livia Sant'Anna; ALVES, Alexandre Ferreira de Assumpção. **Desmaterialização de Documentos e Títulos De Crédito: Razões, Consequências e Desafios**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/alexandre_ferreira_de_assumpcao.pdf. Acesso em 20/08/2021.

FREY, Klaus. **Nueva Sociedad. Gobernanza eletrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas.** Revista Nueva Sociedad, Madrid, n. 196.

GARTNER GROUP. **What Is E-Government? Gartner's Definitions.** Disponível em: <https://www.gartner.com/doc/308454/egovernment-gartners-definitions>. Acesso em: 20/08/2021.

LYRA, Lindomberto Nogueira. **Processo Administrativo Eletrônico: proposições à sua implantação no senado federal.** Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509357/TCC%20%20Lindomberto%20Nogueira%20Lyra.pdf?sequence=1>

MACHADO, Robson Carvalho. **Certificação digital ICP Brasil: os caminhos do documento eletrônico no Brasil.** Niterói: Impetus, 2010.

MOURÃO, Licurgo; ELIAS, Gustavo T.; Ferreira, Diogo R. **A imprescindibilidade da assinatura eletrônica, da assinatura mecânica e da certificação digital para a administração pública brasileira.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, out-dez. 2009, v. 73, n. 4, ano XXVII.

----- MARRARA, Thiago. **Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 Comentada.** São Paulo: Atlas, 2018.

OCDE. **Implementing e-government In OECD countries: experiences and challenges.** Disponível em:

<http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf> . Acesso em 16/07/2020.