

O processo administrativo eletrônico e sua disciplina no direito administrativo brasileiro: entre novos desafios e velhos problemas\*

*The electronic administrative process and its discipline in Brazilian administrative law: new challenges and old problems*

Patrícia Ferreira Baptista\*\*

Leonardo Silveira Antoun Netto\*\*\*

RESUMO

O presente estudo tem por objeto apontar os desafios e os problemas da disciplina, no direito administrativo brasileiro, do processo administrativo eletrônico. Para situar o leitor, o texto inicia com breve histórico do

---

\* Artigo recebido em 16 de maio de 2023. DOI: 10.12660/rda.v282.2023.90156.

\*\* Professora associada de direito administrativo da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora em direito do estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em direito público pela Uerj. Procuradora do estado do Rio de Janeiro. E-mail: patriciafbaptista@gmail.com.

\*\*\* Mestre em direito público pela Uerj. Procurador do estado do Rio de Janeiro. E-mail: leonardo.netto@yahoo.com.br.

desenvolvimento e da implantação de ferramentas de processo eletrônico nas administrações públicas brasileiras, com particular destaque para o modelo mais difundido, que é o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Na sequência, discorre sobre os principais novos desafios para o aprofundamento da digitalização com respeito às garantias do estado democrático de direito e aos direitos dos cidadãos. Destaca, ainda, que a digitalização dos processos, ao contrário do esperado, não significou a superação de problemas antes existentes. Conclui, por fim, com uma reflexão acerca da efetiva capacidade transformadora dos processos administrativos eletrônicos ou se, ao contrário, limitam-se à ferramenta de transposição burocrática.

#### PALAVRAS-CHAVE

direito administrativo — administração pública — processo administrativo — processo administrativo eletrônico — SEI

#### ABSTRACT

This paper aims to point out the challenges and problems to the electronic administrative process discipline in Brazilian administrative law. The text begins with a brief history of the development and implementation of electronic process tools in Brazilian public administrations, with particular emphasis on its most widespread model, known as Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Next, it discusses the main new challenges for deepening digitization with respect to the guarantees of the democratic rule of law and citizens' rights. It also highlights that the digitization of processes, contrary to expectations, did not mean overcoming previously existing problems. Finally, it concludes with a reflection on the effective transforming capacity of electronic administrative processes or if, on the contrary, they are limited to a bureaucratic transposition tool.

#### KEYWORDS

administrative law — public administration — administrative process — electronic administrative process — SEI

## Introdução

A crescente importância do processo administrativo como elemento central da teoria geral do direito administrativo relaciona-se mais diretamente aos seus aspectos substantivos. A processualidade administrativa considera o processo como o meio e o ambiente mais apto para a formação e tomada da decisão pública. A arquitetura do processo, assim considerado como *locus* decisório, deve favorecer a participação dos interessados, a ponderação e a composição desses interesses, bem como a reunião de todos os elementos necessários para que a decisão possa ser tomada, da forma a mais instruída e motivada possível.<sup>1</sup>

Nesse contexto, portanto, não haveria vida para a administração pública fora do processo administrativo. Todo o desenrolar da ação pública haveria necessariamente de se dar no ambiente de um processo administrativo. Daí, fica clara a inequívoca relevância do processo como elemento teórico, de apelo mais substantivo do que formal (de processo muito mais do que de procedimento), para o direito administrativo.

Não por outra razão, a legislação regente em matéria de processo administrativo conferiu, ao longo das últimas duas décadas e meia, maior atenção à substância, a dar corpo e princípios aos processos administrativos do que propriamente a construir *iter* decisórios. Afora, via de regra, a redução a escrito dos atos, a forma dos processos administrativos não esteve no centro das preocupações do legislador na matéria processual administrativa dos últimos 20 anos.

No curso da última década, porém, a implementação de políticas de digitalização da administração pública trouxe a reboque o desenvolvimento de sistemas de processo administrativo eletrônico,<sup>2</sup> fortemente impulsionados a partir de 2020, pelas exigências de isolamento social causadas pela pandemia de Covid-19. Houve, então, pela primeira vez, uma alteração substancial no meio e na forma pelos quais os processos administrativos passaram a ser conduzidos.

---

<sup>1</sup> MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 293.

<sup>2</sup> A expressão *processo administrativo eletrônico* será empregada no presente estudo por ser, presentemente, a mais difundida e mais utilizada no país, em atos normativos e na literatura, para referir a digitalização dos processos administrativos. Podem, no entanto, ser consideradas como sinônimas as expressões *processo administrativo digital* e *e-procedimento*, que, por vezes, são referidas em documentos e estudos acerca do tema.

A digitalização dos processos administrativos trouxe, para o direito administrativo, novas questões. Dentre elas, a necessidade de assegurar a adequação e a compatibilidade das tecnologias digitais envolvidas com as garantias constitucionais processuais e com outros parâmetros jurídico-constitucionais aos quais está vinculada a administração pública. Aporta, ainda, novos contornos para problemas que já se punham no mundo analógico: como garantir o acesso e a transparência dos processos digitais, a segurança desses processos e dos dados neles encartados e a velocidade das decisões. E, no fim, evitar o risco de digitalização de fachada, ou seja, evitar que o processo eletrônico represente apenas a transposição da lógica burocrática do processo físico para o meio digital, mas que a implementação da nova ferramenta possa efetivamente significar uma transformação do processo decisório.<sup>3</sup>

Após uma breve recapitulação do desenvolvimento da política pública e do tratamento normativo dispensado à matéria até aqui, com destaque para o PLS nº 2.481/2022,<sup>4</sup> em tramitação no Senado (itens 2 e 3), discorreremos, nos tópicos seguintes (itens 4 a 5), sobre alguns desses novos desafios e velhos problemas que a digitalização dos processos administrativos traz para o direito administrativo e quais os possíveis caminhos para lidar com eles. Para, ao final, concluir com um questionamento acerca das reais potencialidades dos processos administrativos eletrônicos.

## 1. Desenvolvimento e implantação do processo administrativo eletrônico na administração pública brasileira

A implantação do processo administrativo eletrônico está inserida em contexto mais abrangente de desenvolvimento do governo digital como política pública no Brasil.<sup>5</sup> Em síntese, o governo digital, regulamentado

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, BORGES DE CARVALHO, Lucas. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. *Revista de Direito Administrativo*, v. 279, n. 3, p. 144, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82959>. Acesso em: 22 maio 2022; CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. A transformação digital do governo federal brasileiro analisando as recomendações dos organismos internacionais. Monografia — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019. p. 15.

<sup>4</sup> Resultante de Anteprojeto apresentado pela Comissão de Juristas integrada pela primeira autora, vide item 3, *infra*.

<sup>5</sup> Os autores já tiveram oportunidade de refletir de forma mais aprofundada sobre o governo digital e suas perspectivas jurídicas em outro trabalho, para o qual se remete: BAPTISTA,

pela Lei federal nº 14.129/2021, compreende, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o uso das tecnologias, como parte das estratégias de modernização de governos, para a criação de utilidade pública, consistente no apoio à produção e acesso a dados, serviços e conteúdo, a partir da atuação integrada em um ecossistema composto por entidades governamentais, organizações não governamentais, associações de empresas e cidadãos.<sup>6</sup>

Assim, para efetivação desta política pública, a administração pública federal apresenta os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital consolidadas em um documento, com o mesmo período de vigência do Plano Plurianual, denominado “Estratégia de Governança Digital – EGD” (Decreto federal nº 8.638/2016, artigo 5º). Em sua “Estratégia de Governança Digital – EGD” vigente para o período de 2016 a 2019, o governo federal destacou o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), ferramenta para gestão de processos e documentos administrativos eletrônicos, como uma das realizações do Estado brasileiro relativas ao tema ao longo dos anos 2000.

A rigor, a ferramenta foi desenvolvida pioneiramente pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 2009, que se notabilizou também pela instituição do sistema “E-Proc”, primeiro sistema judicial de peticionamento eletrônico do Brasil, ainda no ano de 2002, à época sob a então presidência do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Teori Zavascki.<sup>7</sup> Aliás, este é um dado interessante da realidade brasileira: a implementação do processo eletrônico judicial é anterior à do processo eletrônico administrativo federal, e, talvez por essa razão, tenha sobre ele exercido grande influência.

---

Patrícia F.; ANTOUN NETTO, Leonardo S. Governo digital: política pública, normas e arranjos institucionais no regime federativo brasileiro. A edição da Lei federal nº 14.129/2021 e o desenvolvimento da política nacional de governo digital. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, v. 41, 34 p., 2022.

<sup>6</sup> No original: “Digital Government refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments’ modernization strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organizations, businesses, citizens’ associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government”. OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.html>. Acesso em: 5 jun. 2022.

<sup>7</sup> RAMOS, Miguel Antônio Silveira. *O processo eletrônico como uma política pública de combate à crise do Judiciário e os obstáculos ao acesso à Justiça*. Dissertação (mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2016. p. 69.

De fato, quando o Ministério do Planejamento tem o primeiro contato formal com o SEI, por meio da Consulta Pública nº 01, de 8 de janeiro de 2013, a ferramenta já havia sido cedida de forma gratuita para outros 17 órgãos administrativos federais, estaduais e municipais, sendo a maior parte deles integrante do sistema de justiça.<sup>8</sup> A partir de então, em junho de 2013, é firmado o Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013, celebrado entre o extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Empresa de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o governo do Distrito Federal, para construção do Processo Eletrônico Nacional (PEN). Em seguida, já em dezembro de 2014, foi editada a Portaria Conjunta nº 03/2014, que instituiu formalmente o modelo de governança do SEI no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN).

Portanto, o governo federal optou pela utilização de uma ferramenta que havia sido desenvolvida pelo próprio Estado brasileiro e oferecida de forma gratuita pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. A literatura especializada aponta diversas dificuldades práticas desta solução verificadas à época, como a pressão de empresas privadas e públicas para adoção de ferramentas concorrentes disponíveis para compra no mercado, bem como a inviabilidade fática de, naquele momento, oferecer a todos os demais entes federativos esta funcionalidade.<sup>9</sup> Dessa forma, foi observada, desde 2014, curva de aprendizado que resultou em adaptações incrementais do SEI à realidade da administração pública, distinta daquela existente no Poder Judiciário brasileiro, em processo liderado notadamente pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).<sup>10</sup>

Nesse contexto, se sucederam duas fases de implementação do SEI na administração pública federal. A primeira, de natureza quantitativa, buscava expandir internamente o uso da ferramenta, com a fixação de prazos e de cronogramas para a adoção do processo administrativo eletrônico até outubro de 2017, e com a obrigatoriedade específica de utilização do SEI, veiculada apenas em fevereiro de 2018, pela Portaria nº 17/2018, do Ministério do Planejamento. Em um segundo momento, verificou-se a etapa qualitativa, ainda em curso, de aprimoramento constante do *software*, com incorporação de soluções inovadoras.

---

<sup>8</sup> SARAIVA, André. *SEI! A implementação do SEI — Sistema Eletrônico de Informações*. ENAP — Casoteca de Gestão Pública, 2018. Disponível na internet em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/123>, p. 4. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>9</sup> André Saraiva, *Sei!*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7.

Além da evolução do processo administrativo eletrônico na administração pública federal, cumpre o registro de que o projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN) tem vocação nacional, pretendendo expandir o SEI para os demais entes federativos. Esse fenômeno, como se verá, apresenta benefícios, como a interoperabilidade ao cidadão, mas também riscos, como a diminuição da autonomia de estados, Distrito Federal e municípios. De todo modo, a adoção do SEI por outros entes federativos é realidade já em curso em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, tornando ainda mais relevante o esforço acadêmico no intuito de colaborar com a parametrização de suas balizas jurídicas.

Nesse sentido, inclusive, em 2021, o governo federal lançou uma nova ferramenta de processo eletrônico, desenvolvida sobre a base do SEI, o Sistema Único de Processo Eletrônico em Rede (Super.GOV.BR). Segundo o sítio próprio, o *software* pretende ir além da produção, da edição, da assinatura e do trâmite de documentos e processos administrativos eletrônicos entre diversas unidades, órgãos e instituições do governo federal. O Super.GOV.BR quer ser uma plataforma moderna, com a incorporação de ferramentas para otimizar processos e melhorar a eficiência dos serviços públicos.<sup>11</sup>

O desenvolvimento e a implantação do processo administrativo eletrônico na administração pública federal acarretaram a necessidade de criação de arcabouço normativo que não só lhe assegurasse validade jurídica, como também regulamentasse questões práticas relevantes, em razão das diferenças evidentes de tramitação em relação aos processos administrativos físicos. Nesse ponto, aliás, destaca-se que idêntico fenômeno se verificou, anos antes, no Poder Judiciário, que, com a expansão do processo judicial eletrônico, se viu na contingência de aprovar a Lei federal nº 11.419/2006. É, pois, à normatização do processo administrativo eletrônico, no plano jurídico, que se dedicará o tópico seguinte.

---

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/super.br/super-gov.br/?\\_authenticator=9045fec7f2dd4ef5c53754b238744cf801a4f30f](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/conteudo/super.br/super-gov.br/?_authenticator=9045fec7f2dd4ef5c53754b238744cf801a4f30f). Segundo as informações constantes do referido sítio eletrônico, no momento em que o presente texto é escrito (maio de 2023), utilizam o Super.Gov.br: a Comissão de Valores Mobiliários, a Controladoria-Geral da União (CGU), o Ministério das Comunicações, o Ministério dos Transportes, o Ministério da Defesa e a Presidência da República. Acesso em: 15 maio 2023.

## 2. A normatização do processo administrativo eletrônico

A Constituição Federal de 1988 trouxe, de forma inédita, a garantia expressa ao devido processo legal administrativo, em seu artigo 5º, inciso LIV.<sup>12</sup> A partir de então, em especial desde o final da década de 1990, se sucederam normas infraconstitucionais, dos mais diversos entes federativos, que buscavam estabelecer leis gerais de processo administrativo, com a louvável finalidade de concretizar o preceito constitucional. A opção brasileira, como destaca a doutrina especializada, foi por um “*modelo normativo relativamente minimalista*”,<sup>13</sup> com amplo espaço de conformação pelas administrações públicas e pelos órgãos de controle.

Nesse contexto, era justificável que, àquela altura, o legislador não tivesse se debruçado detidamente sobre a regulamentação do processo administrativo eletrônico, tecnologia ainda embrionária no final dos anos 1990. A bem da verdade, já existia, desde a edição da Lei federal nº 7.232/1984, Política Nacional de Informática voltada, entre outros objetivos, ao “ajuste continuado do processo de informatização às peculiaridades da sociedade brasileira” (artigo 2º, inciso V). Não obstante, a política pública ainda era incipiente naquele momento e, por essa razão, a maior parte das leis editadas naquele período sequer mencionava essa modalidade de tramitação dos processos,<sup>14</sup> a qual somente passou a ser encontrada com mais frequência, ainda que de forma tímida, a partir dos anos 2000.

---

<sup>12</sup> O professor Sergio Ferraz destaca sua decisiva participação na redação final do dispositivo constitucional: “Eu sugeri acrescentar ‘no processo judicial e administrativo’. A referência à aplicação dessas garantias ao processo administrativo é absolutamente inédita, e de pouca registrabilidade nas constituições modernas”. CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da constituinte* — os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2017. p. 315.

<sup>13</sup> “Ademais, as leis gerais brasileiras de processo administrativo optaram por um modelo normativo relativamente minimalista, abdicando da pretensão de fazer um esforço de catalogação e distinção dos tipos processuais, deixando, assim, espaço para que as regras mais concretas fossem sendo construídas por legislação ou regulamentação específicas, ou mesmo pela jurisprudência constitucional [...] é uma tentativa de fazer funcionar, em uma mesma máquina, engrenagens que muitos analistas podem ver como difíceis de ajustar bem umas às outras: leis gerais de processo administrativo com pretensões unificadoras que deixam largo espaço para leis processuais setoriais, tudo isso convivendo com uma crescente produção jurisprudencial sobre processo administrativo, com *status* constitucional.” SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 294.

<sup>14</sup> A Lei federal nº 9.794/1999 e a Lei nº 10.177/1998, do estado de São Paulo, grandes marcos legislativos desse período, de fato não mencionavam expressamente a possibilidade de tramitação eletrônica dos processos administrativos.



A Lei nº 5.427/2009, do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, em seu artigo 19, § 5º, delegava a disciplina da matéria ao regulamento.<sup>15</sup> A Lei nº 13.457/2009, do estado de São Paulo, dedicou uma seção inteira, com cerca de 10 artigos, para positivar a “informatização do Processo Administrativo Tributário”. No âmbito federal, pontualmente, passaram a surgir processos administrativos que admitiam a modalidade eletrônica, como na Lei federal nº 10.520/2002, que em seu artigo 2º, § 1º, expressamente admitia processos administrativos de contratação na modalidade pregão, “por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”. A Lei federal nº 12.682/2012, por sua vez, com pouco mais de cinco artigos, passou a definir critérios para elaboração e arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos, embora tenha sido em grande parte vetada.<sup>16</sup>

Assim, diante da persistência de marcos legislativos minimalistas, no Brasil coube às administrações públicas, por atos infralegais, regulamentar seus processos eletrônicos. No âmbito federal, para além de iniciativas setoriais pontuais, foi apenas em 2015, por meio do Decreto nº 8.539/2015, que foi regulamentada a sobredita Lei federal nº 12.682/2012. Nesta ocasião, disciplinou-se, mais amplamente, o uso do meio eletrônico, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, para a realização do processo administrativo. O referido ato regulamentar aprofundava questões de índole terminológica, estabelecia seus princípios e objetivos — entre outros, eficiência, eficácia, efetividade, segurança, transparência, economicidade e sustentabilidade ambiental — e fixava regras que permitiam a aplicabilidade prática da ferramenta.

---

<sup>15</sup> Lei estadual nº 5.427/2009, artigo 19, § 5º: “A Administração Pública poderá disciplinar, mediante decreto, a prática e a comunicação oficial dos atos processuais por meios eletrônicos, atendidos os requisitos técnicos exigidos na legislação específica, em especial os de autenticidade, integridade e validade jurídica”.

<sup>16</sup> A mensagem de veto do Ministério da Justiça, que foi mantido no Congresso Nacional, explicitava as seguintes razões: “Ao regular a produção de efeitos jurídicos dos documentos resultantes do processo de digitalização de forma distinta, os dispositivos ensejariam insegurança jurídica. Ademais, as autorizações para destruição dos documentos originais logo após a digitalização e para eliminação dos documentos armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente não observam o procedimento previsto na legislação arquivística. A proposta utiliza, ainda, os conceitos de documento digital, documento digitalizado e documento original de forma assistemática. Por fim, não estão estabelecidos os procedimentos para a reprodução dos documentos resultantes do processo de digitalização, de forma que a extensão de efeitos jurídicos para todos os fins de direito não teria contrapartida de garantia tecnológica ou procedimental que a justificasse”.

Idêntico fenômeno, de progressiva expansão regulamentar do processo administrativo eletrônico, se identificou, em maior ou menor grau, em especial após as limitações impostas pela pandemia de Covid-19, nos demais entes federativos. No estado de São Paulo, em percurso incremental, foram sendo editados sucessivos regulamentos, com destaque para os Decretos nº 63.936/2018, nº 64.355/2019 e nº 66.509/2022, todos recentemente revogados pelo Decreto nº 67.641, de 10 de abril de 2023, que regulamenta o uso de meio eletrônico para a formalização de processo administrativo no âmbito da administração pública estadual e institui o Sistema Eletrônico de Informações do estado de São Paulo (SEI/SP). No estado do Rio de Janeiro, igualmente se verificou profusão de decretos regulamentares, os quais foram unificados, em 19 de setembro de 2022, pelo Decreto nº 48.209, que disciplina o Sistema Eletrônico de Informações (Seirj) como sistema oficial de autuação, produção, tramitação e consulta de documentos e processos administrativos.

Pois bem. É justamente em um contexto de evolução e consolidação normativa — frise-se, infralegal — do processo administrativo eletrônico no país que se insere o anteprojeto de lei apresentado ao Senado Federal, em 2022, pela comissão de juristas presidida pela ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Regina Helena Costa, sob a relatoria do professor Valter Shuenquener de Araújo, para promover alterações na Lei federal nº 9.784/1999.<sup>17</sup> No momento em que está sendo escrito o presente estudo, no primeiro semestre de 2023, o anteprojeto citado foi convertido em Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 2.481/2022, de iniciativa do senador Rodrigo Pacheco, e tramita na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara Alta.

Particularmente no que toca ao processo eletrônico, o PLS nº 2481/2022, inspirado no código de processo administrativo português,<sup>18</sup> no próprio

---

<sup>17</sup> A Subcomissão para a Reforma da Lei do Processo Administrativo, sob a relatoria do professor Valter Schuenquener, foi composta também pelos professores Gustavo Binenbojm, Flávio Amaral Garcia, Alexandre Aroeira Salles, Mauricio Zockun, Andre Jacques Luciano Uchoa Costa e pela primeira autora deste artigo.

<sup>18</sup> Código do Procedimento Administrativo (CPA) português, Decreto-Lei nº 04/2015, *Diário da República*, n. 4, 2015, Série I de 2015-01-07. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2015-105602322>: “Artigo 61º Utilização de meios eletrônicos 1 — Salvo disposição legal em contrário, na instrução dos procedimentos devem ser preferencialmente utilizados meios eletrônicos, tendo em vista: a) Facilitar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres através de sistemas que, de forma segura, fácil, célere e compreensível, sejam acessíveis a todos os interessados; b) Tornar mais simples e rápido o acesso dos interessados ao procedimento e à informação; c) Simplificar e reduzir a duração dos procedimentos, promovendo a rapidez das decisões, com as devidas garantias legais. 2 — Quando na instrução do procedimento se utilizem meios eletrônicos, as aplicações e sistemas informáticos utilizados devem indicar o responsável pela direção do procedimento e o órgão competente para a

Decreto federal nº 8.539/2015 e nos projetos de lei já em curso na Câmara dos Deputados,<sup>19</sup> segue a já anunciada tradição minimalista de uma norma geral de processo administrativo, com parâmetros abertos e diversas sinalizações às administrações públicas e aos órgãos de controle espalhados pelo país.<sup>20</sup>

Por isso, a opção da Comissão que redigiu o anteprojeto convertido no PLS nº 2.481/2022 orientou-se no sentido da inclusão, na lei geral, de apenas algumas poucas normas contendo diretrizes gerais a serem observadas na implementação e disciplina dos processos administrativos eletrônicos pelos diversos níveis de administração pública no país. Aliás, quanto à nomenclatura, decidiu-se em favor da preservação da expressão processo administrativo eletrônico no lugar de processo digital, visto achar-se a primeira já consagrada pelo uso.

Especificamente dedicado ao tema do processo administrativo eletrônico, foi proposta a inclusão, na lei geral do processo administrativo, do Capítulo X-A, com os artigos 47-A a 47-E disciplinando regras gerais sobre a matéria. O artigo 47-A passaria a estabelecer o caráter preferencial da tramitação eletrônica dos processos, que apenas poderia ser afastada, excepcionalmente, “quando o meio eletrônico estiver indisponível, for motivadamente inviável ou diante de risco de dano relevante à celeridade do processo”. O artigo 47-B, por seu turno, asseguraria importantes condicionantes para o bom funcionamento dos sistemas eletrônicos, como a utilização de códigos abertos, a garantia de interoperabilidade, a instituição de mecanismos de verificação

---

decisão, assim como garantir o controle dos prazos, a tramitação ordenada e a simplificação e a publicidade do procedimento. 3 — Para efeitos do disposto do número anterior, os interessados têm direito: a) A conhecer por meios eletrônicos o estado da tramitação dos procedimentos que lhes digam diretamente respeito; b) A obter os instrumentos necessários à comunicação por via eletrônica com os serviços da Administração, designadamente nome de utilizador e palavra-passe para acesso a plataformas eletrônicas simples e, quando legalmente previsto, conta de correio eletrônico e assinatura digital certificada”. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>19</sup> PL nº 1.732/2020, de autoria dos deputados João Bosco e Hugo Leal. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1878894&filename=PL+1732/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1878894&filename=PL+1732/2020). Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>20</sup> Neste ponto, cumpre ressaltar que não se desconhece a competência concorrente dos entes federativos para instituírem e disciplinarem seus processos administrativos, como decorrência de sua autonomia em relação à União federal. Não obstante, é forçoso o reconhecimento do papel orientador que é atribuído à legislação federal, seja pelas próprias administrações públicas estaduais e municipais, seja pela jurisprudência dos tribunais superiores. Nesse sentido, inclusive, destaca-se o enunciado de Súmula nº 633 do STJ, que evoca o caráter supletivo e subsidiário da norma federal, *in verbis*: “A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria”.

de autenticidade e de integridade das assinaturas e dos documentos, e a padronização e simplificação de requerimentos. Os artigos 47-C e 47-D são voltados à efetividade da participação (digital) das pessoas físicas e jurídicas interessadas, ao passo que o artigo 47-E introduziria inovadora norma voltada à utilização de modelos de inteligência artificial pela administração pública.<sup>21</sup>

Como se entrevê da breve leitura dos dispositivos legais propostos, entre novos desafios e velhos problemas, o PLS nº 2.481/2022 contribui para o amadurecimento do debate público em torno do processo administrativo eletrônico. Assim porque propõe a consolidação de parâmetros básicos, acerca dos quais existe relativo consenso, para que passem a servir de norte a gestores públicos e controladores no trato do tema.

Nos tópicos seguintes, serão apresentados com mais vagar, de forma não exaustiva, os obstáculos — novos e antigos — que ainda precisam ser superados com vistas à efetiva implementação da ferramenta nas administrações públicas brasileiras, rumo a um governo verdadeiramente digital.

### 3. Novos desafios

A digitalização dos processos administrativos envolve aspectos tecnológicos aos quais o direito, por questões diversas, não deve ficar alheio. Diante dos desafios decorrentes da digitalização e dos novos e rápidos rumos desta indústria, mostra-se necessário ou desejável estabelecer padrões normativos que assegurem o respeito a valores inerentes ao estado democrático de direito. É cuidar de domesticar a tecnologia dos processos eletrônicos ao direito, com a cautela de lhe não ceifar a capacidade de inovação.

---

<sup>21</sup> A proposta do artigo 47-E foi apresentada com a seguinte redação: “A utilização de modelos de inteligência artificial no âmbito do processo administrativo eletrônico deve ser transparente, previsível, auditável, previamente informada aos interessados e permitir a revisão de seus dados e resultados. Parágrafo único. Os modelos de inteligência artificial devem utilizar preferencialmente códigos abertos, facilitar a sua integração com os sistemas utilizados em outros órgãos e entes públicos e possibilitar o seu desenvolvimento em ambiente colaborativo”. A introdução do dispositivo na Lei federal nº 9.784/1999 está em linha com a evolução desse assunto no meio acadêmico. Nesse sentido, o novo dispositivo vai ao encontro do disposto no Enunciado nº 12 da I Jornada de Direito Administrativo, *in verbis*: “A decisão administrativa robótica deve ser suficientemente motivada, sendo a sua opacidade motivo de invalidação”.

### 3.1 Abertura do código-fonte

O desenvolvimento de uma ferramenta de processo eletrônico pressupõe o uso de um ou de mais códigos-fonte,<sup>22</sup> a linguagem da programação. Existem códigos-fonte fechados, distribuídos sob licença, protegidos por patente e regras de propriedade intelectual, imodificáveis por qualquer um que não seja titular da licença. Há, porém, códigos-fonte ditos abertos, que, embora tenham licenças de código aberto, podem ser estudados, modificados e distribuídos por qualquer um. Seu desenvolvimento costuma ser colaborativo e público.

Ainda que, em princípio, algumas administrações públicas brasileiras tenham chegado a contratar grandes empresas multinacionais de tecnologia para desenvolver ferramentas de processo eletrônico, logo os diversos níveis de governo se deram conta da necessidade de assegurar independência tecnológica digital, especialmente em domínio tão sensível para a soberania digital do país.

Portanto — e é esse um dos grandes atrativos do SEI, responsável pelo seu sucesso e difusão —, tem-se apontado o uso de código-fonte aberto como requisito para o desenvolvimento e implantação das ferramentas de processo eletrônico, como de resto também para outros instrumentos de governo digital no país. Nesse sentido dispôs o artigo 47-B do PLS nº 2.481/2022 que, não obstante, aponta para a *utilização preferencial de códigos abertos*, concedendo que, eventualmente, para determinada funcionalidade, não exista código aberto disponível, sendo necessário à administração pública recorrer, de forma excepcional, a algum código proprietário.

Os objetivos de se privilegiar o uso de códigos abertos, como afirmado, são não apenas evitar que haja dependência em relação a essa ou aquela empresa específica de tecnologia, como também assegurar liberdade de desenvolvimento e desenvolvimento colaborativo posterior dessas ferramentas. Almeja-se, ainda, preservar liberdade de licitação e contratação para o desenvolvimento das ferramentas tecnológicas que melhor se adaptem às necessidades públicas. Com o código aberto, os diferentes níveis de administração e governo no país poderão colaborar uns com os outros e

---

<sup>22</sup> Segundo a enciclopédia online *Wikipedia*, “*código-fonte* (*source code* em inglês) é o conjunto de palavras ou símbolos escritos de forma ordenada, contendo instruções em uma das linguagens de programação existentes, de maneira lógica”. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/C%C3%B3digo-fonte>. Acesso em: 15 maio 2023.

trocar experiências, em redes de governo eletrônico, como já vêm ocorrendo, de modo que se beneficiem simultaneamente das experiências havidas nas 5.600 administrações públicas brasileiras.

### 3.2 *Interoperabilidade*

Segundo a definição constante do documento de referência que estabelece os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING) editado pelo governo federal, “a interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente”.<sup>23</sup>

A preocupação com a interoperabilidade dos sistemas de governo eletrônico e, entre esses, com a interoperabilidade dos sistemas de processo eletrônico esteve presente, como se relatou anteriormente, desde o momento inicial do desenvolvimento dessas políticas públicas pela administração pública federal. A iniciativa do Processo Eletrônico Nacional (PEN) se ocupou, desde o princípio, com a promoção da integração dos diversos sistemas de processamento eletrônico então em desenvolvimento.

A adoção pelos diversos órgãos e entes de padrões que, além de abertos, sejam interoperáveis apresenta-se, na realidade, como uma necessidade prática ante a realidade de um Estado federado, com quase 5.600 administrações públicas autônomas, sem contar os poderes independentes, os entes com autonomia constitucional, os entes da administração indireta, todos gozando, em alguma medida, de autonomia administrativa e com competência para, em tese, estabelecer as regras e sistemas próprios de processamento eletrônico.

Para que essa babel toda possa conversar de modo a tornar a vida do cidadão que dela depende possível, a interoperabilidade — conceito muito mais tecnológico do que jurídico — deve ser imposta como padrão mínimo de exigência para o funcionamento de todos os sistemas de processamento

---

<sup>23</sup> Documento de Referência da ePING — Versão 2018, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, Departamento de Governo Digital. Disponível em: [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-dados/ePING\\_v2018\\_20171205.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-dados/ePING_v2018_20171205.pdf). Acesso em: maio 2023.

eletrônico que sejam ou venham a ser adotados em qualquer nível de administração pública do país.

Não é por outra razão que no inciso II do artigo 47-B do PLS nº 2.481/2022 se estabelece exatamente que os sistemas de processamento eletrônico precisam observar a garantia de interoperabilidade, assim como também qualquer instrumento de inteligência artificial que venha a ser adotado, como se verá a seguir.

Veja-se que a política de interoperabilidade sempre foi clara, está posta neste sentido e, até aqui, aparentemente tem sido bem-sucedida. Assim como, nesse sentido, também têm se direcionado as preocupações dos desenvolvedores dos sistemas, particularmente do sistema SEI. Destaca-se, por exemplo, o desenvolvimento, no sistema SEI, o mais usado no país, em todos os níveis de governo, do módulo *Federação* (SEI Federação), lançado em 2021, que permite o compartilhamento de processos entre instituições. A atuação no processo poderá ser feita simultaneamente nas instituições; e a atualização dos dados, na Árvore do Processo, ocorre periodicamente, em curto espaço de tempo.

Mencione-se, ainda, a publicação, em outubro de 2022, da Portaria Seges/ME nº 9.412, que instituiu a Tramita.GOV.BR, uma plataforma de comunicação entre sistemas de processo eletrônico destinada à tramitação de processos e documentos entre os diversos sistemas existentes no âmbito da administração federal.

Ante as diversas iniciativas de interoperabilidade em curso, vê-se que a normatização dessa exigência na lei geral do processo surge, portanto, mais como um reforço — destinado a deixar claro que não se trata apenas da execução de uma política e, sim, do cumprimento de dever legal.

Para além disso, contudo, é preciso reconhecer que se trata de matéria cujo estabelecimento de parâmetros se situa no domínio da tecnologia, onde já tem merecido suficiente e adequado tratamento, como se vê no documento de referência ePING mencionado.

### 3.3 *Uso de inteligência artificial*

Tão polêmico quanto, ao que parece, inevitável é que a administração pública brasileira venha a fazer uso, em algum momento mais ou menos breve, de modelos de inteligência artificial (IA) em seus processos administrativos

eletrônicos decisórios. Muito provavelmente para automatizar tarefas cognitivas massificadas e padronizáveis.<sup>24</sup>

No âmbito do Poder Judiciário, não apenas já há ferramentas de inteligência artificial em uso pelos Tribunais Superiores — o STF vem operando dois robôs, o Victor, desde 2017, usado na triagem de recursos, e a Rafa, para classificação de processos, de acordo com agenda da ONU<sup>25</sup> — como o tema, inclusive, já foi normatizado. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) disciplinou o uso de IA por meio da Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de IA no Poder Judiciário e dá outras providências.<sup>26</sup> A maior preocupação das normas editadas é assegurar a compatibilidade das ferramentas com o respeito aos direitos fundamentais dos usuários e apontar as possibilidades de controle de seu uso.

Com a finalidade de prover um mínimo de disciplina e parâmetros aptos a guiar os gestores na decisão de implementação de qualquer modelo de IA na administração pública, o PL nº 2.481/2022 optou, no art. 47-E,<sup>27</sup> por se limitar a indicar a necessidade de transparência, previsibilidade e auditabilidade do emprego desse tipo de mecanismo. O projeto de norma, por evidente, não faz qualquer incursão técnica quanto ao tipo de modelo de IA passível de ser empregado. Porém, aponta como inegociável que (i) os cidadãos e a sociedade de modo geral estejam clara e previamente informados quanto ao uso de um modelo de decisão automatizado e (ii) que seja possível rever os dados e os resultados produzidos pela IA. Com essas duas garantias, acredita-se, reduzem-se sobremaneira os riscos dos erros dos robôs que, uma vez identificados, terão como ser corrigidos.

No mais, o projeto reforça para a IA as mesmas exigências postas para as demais plataformas e ferramentas digitais em uso pelo poder público: códigos

---

<sup>24</sup> Viezzer, Matheus. O uso da inteligência artificial pelo sistema jurídico brasileiro, classificação da inteligência artificial e análise de seu uso. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, São Paulo, v.8. n. 1, jan. 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3950>. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>25</sup> A íntegra é acessível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499690&ori=>. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>26</sup> A íntegra está disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original191707202008255f4563b35f8e8.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>27</sup> “Art. 47-E. A utilização de modelos de inteligência artificial no âmbito do processo administrativo eletrônico deve ser transparente, previsível, auditável, previamente informada aos interessados e permitir a revisão de seus dados e resultados. Parágrafo único. Os modelos de inteligência artificial devem utilizar preferencialmente códigos abertos, facilitar a sua integração com os sistemas utilizados em outros órgãos e entes públicos e possibilitar o seu desenvolvimento em ambiente colaborativo.”



abertos, interoperabilidade e desenvolvimento colaborativo, de modo a assegurar a independência, economicidade e soberania da administração em relação aos sistemas em uso.

## 4. Velhos problemas

A par dos novos desafios, porém, a digitalização dos processos administrativos não foi capaz igualmente de levar à superação de alguns dos velhos problemas dos processos administrativos de papel. Defeitos e obstáculos que, muitas vezes, resultavam na frustração da garantia do devido processo legal administrativo e na lesão a outros direitos processuais dos cidadãos perante a administração pública. Na sua versão digital, alguns desses antigos problemas, agora sob nova roupagem e com novas nuances, teimam em persistir. Novos antídotos, porém, talvez sejam necessários.

### 4.1 *Acesso ao processo eletrônico e o fenômeno da exclusão digital*

Na época da administração da papelaria e dos clips,<sup>28</sup> a dificuldade de acesso aos processos administrativos de papel decorria de inúmeros obstáculos: as necessidades de ida à repartição, de localização do processo, de saber qual era o documento e onde estava a informação de que se precisava. Tudo muito difícil, custoso e multiplicado inúmeras vezes pelas distâncias em um país de dimensões continentais como o Brasil.

Na virada de chave para os processos digitais, a barreira de acesso passa a ser a própria tecnologia. De um lado, muitas vezes faltam à população os equipamentos para acessar os sistemas de processamento eletrônico. E, de outro, mesmo que existam os equipamentos, verificam-se dificuldades cognitivas, decorrentes de baixa escolaridade, de condição social, de idade, de renda, que dificultam o acesso a novas tecnologias digitais e que, na prática,

---

<sup>28</sup> “Direito administrativo dos clips (DAC) é o da Administração de papelaria, que age por autos e atos, trata direitos e deveres em papel, é estatista, desconfia dos privados, despreza a relação tempo, custos e resultado, não assume prioridades” SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre os clips e os negócios. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 89.

podem resultar no alijamento da população dos serviços públicos prestados por meios digitais. Trata-se de fenômeno que a literatura tem chamado de desigualdade digital<sup>29</sup> ou de exclusão digital.<sup>30</sup>

Nesse cenário, impõe-se à administração pública, na implantação e desenvolvimento da política de processo eletrônico, o ônus de prover os meios de acesso às plataformas respectivas. Cabe-lhe, senão eliminar, ao menos reduzir os riscos da citada exclusão, atuando proativamente por meio da oferta de equipamentos (*tablets*, terminais etc.) em locais de fácil acesso e de sinal de rede para integração às suas plataformas digitais. Ao mesmo tempo, deve buscar desenvolver ferramentas e soluções digitais cuja operação seja simples e de fácil compreensão pela população — por exemplo, disponibilizando aplicativos para celulares, de amplo acesso —, divulgando tutoriais de uso e promovendo treinamento aos usuários.

Demonstrando ciência da existência do problema, o PLS nº 2.481/2022, após ter apontado a garantia de amplo acesso, simples e rápido como um dos objetivos dos processos eletrônicos (artigo 47-A, inciso II), optou por impor à administração pública uma obrigação expressa de prover os meios de acesso para consulta e prática dos atos, conferindo-lhe, ao menos em parte, os ônus de combater a exclusão digital (artigo 47-C): “Art. 47-C. A Administração Pública deve assegurar aos interessados meios para o acesso e a consulta aos sistemas eletrônicos de processamento administrativo, assim como para a prática dos atos nos processos de seu interesse”.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 10, maio/ago. 2020: “A desigualdade digital pode ter diversas origens, as quais normalmente estão ‘relacionadas às condições físicas do indivíduo, a aspectos cognitivos ou motivacionais e às características sociodemográficas, tais como nível de instrução, renda, condição profissional, língua, etnia, idade, gênero e localização geográfica’.<sup>38</sup> Dessa forma, a dificuldade de adaptação às tecnologias enfrentada por determinadas pessoas não deve ser ignorada sob o pretexto de que a Administração Pública digital proporciona diversos benefícios à cidadania, uma vez que pode ‘ocorrer discriminação entre usuários e atribuição de atividades a um grupo restrito de servidores de boa vontade’, ocasionando uma tendência de concentrar o poder nas mãos de poucos”.

<sup>30</sup> Reyna, Gabardo e Santos chamam atenção para a exclusão digital no país, especialmente entre os mais idosos, os com baixa ou nenhuma escolaridade, e os desempregados, particularmente vulneráveis quando o assunto é a digitalização de serviços públicos. REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. *Sequência: Estudos jurídicos e políticos*, v. 41, p. 38 ss., 2020. 10.5007/2177-7055.2020v41n85p30. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278>. Acesso em: 15 maio 2023.

<sup>31</sup> A preocupação com o acesso dos cidadãos aos meios de processo digital encontra-se igualmente presente no art. 14 do Código de Processo Administrativo Português: “Artigo 14º

## 4.2 Transparência e o risco da opacidade

A crise do ato administrativo e a consequente ascensão do processo administrativo são fenômenos interconectados que possuem, entre suas principais causas, a necessidade de maior legitimação das decisões da administração pública em um estado democrático de direito.<sup>32</sup> Não por outra razão, a Lei federal nº 9.784/1999 aponta como um dos critérios que deve balizar o processo administrativo federal a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição” (artigo 2º, parágrafo único, inciso V). Da mesma forma, a Lei nº 10.177/1998, do estado de São Paulo, prevê expressamente entre os princípios informadores do processo administrativo a publicidade (artigo 4º). Por seu turno, a Lei nº 5.427/2009, do estado do Rio de Janeiro, vai além e, ao lado do princípio da publicidade, inclui também, de forma explícita, o princípio da transparência (artigo 2º).

Nesse sentido, o fenômeno da processualização do direito administrativo teve como um de seus objetivos centrais a diminuição da opacidade sentida nos atos praticados unilateralmente pelo gestor público em salas

---

*Princípios aplicáveis à administração eletrônica* 1 — Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrônicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados. 2 — Os meios eletrônicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação. 3 — A utilização de meios eletrônicos, dentro dos limites estabelecidos na Constituição e na lei, está sujeita às garantias previstas no presente Código e aos princípios gerais da atividade administrativa. 4 — Os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrônicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo a que os interessados os possam utilizar no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos. 5 — Os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrônicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrônicos. 6 — O disposto no número anterior não prejudica a adoção de medidas de diferenciação positiva para a utilização, pelos interessados, de meios eletrônicos no relacionamento com a Administração Pública”.

<sup>32</sup> “O secreto, invisível, reinante na Administração, mostra-se contrário ao caráter democrático do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; ‘abate o muro secreto da cidadela administrativa’, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades [...], com a publicidade como regra, tem-se ‘o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade’, e suscita-se a confiança do administrado na Administração.” Odete Medauar, *O direito administrativo em evolução*, op. cit., p. 235.

fechadas da burocracia estatal. Não obstante o esforço legislativo recente, fato é também que, ainda assim, persiste grande dificuldade em se obter a pretendida transparência. Como já dito em outra oportunidade, “o processo, por si só, não gera legitimação. A legitimação, na verdade, é resultado do maior envolvimento das partes na tomada de decisão”.<sup>33</sup> Por assim dizer, o meio em si é insuficiente para promover o valor democrático; as pessoas devem estar voltadas a esse propósito. É exatamente no contexto deste velho problema, que assola as administrações públicas brasileiras, que a ferramenta do processo administrativo eletrônico deve ser compreendida.

De um lado, não há dúvida de que sua implementação pode contribuir no sentido da ampliação da transparência dos atos praticados pela administração pública. Digno de nota, aliás, o registro da literatura especializada de que a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei federal nº 12.527/2011) foi um dos grandes catalisadores do tardio desenvolvimento do processo administrativo eletrônico em nível federal.<sup>34</sup> Diante da necessidade premente de ampliar a quantidade e a qualidade da informação a ser fornecida aos cidadãos interessados, inclusive com sanções aos servidores públicos inertes, teria se intensificado a digitalização do governo. A Lei federal nº 12.527/2011 operou, portanto, como força propulsora da transparência.

Por outro lado, porém, a utilidade da ferramenta depende da efetiva superação da cultura do segredo, infelizmente ainda arraigada nas administrações públicas do país. Nesse sentido, verifica-se recente fenômeno que ameaça potenciais avanços — de transparência — da tramitação eletrônica do processo administrativo a partir de interpretação superlativa da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei federal nº 13.709/2018). Registre-se, desde logo, que não há aqui qualquer objeção à legitimidade da nova legislação, nem à expressa promoção, decorrente da Emenda Constitucional nº 115/2022, da proteção de dados nos meios digitais como direito fundamental, na forma do artigo 5º, LXXIX, da Constituição Federal de 1988.

A bem de ver, o diagnóstico é diverso e de viés interpretativo. Sob o pretexto de aplicação da Lei federal nº 13.709/2018, em interpretação excessivamente ampliativa conferida a seus dispositivos por muitas administrações públicas brasileiras, inúmeros dados e informações acabam sendo submetidos às mais diversas hipóteses de sigilo. Os potenciais “*curtos-circuitos*

---

<sup>33</sup> BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 169-170.

<sup>34</sup> André Saraiva, *Sei!*, *op. cit.*, p. 3.

*administrativos*<sup>35</sup> decorrentes da relação entre a Lei de Acesso à Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados são, em alguma medida, inevitáveis: grande parte dos atos praticados pela administração pública brasileira, que em regra devem ser públicos, envolve dados — sensíveis ou não — de particulares interessados ou de terceiros estranhos, os quais exigem a devida proteção pelo poder público. O risco, porém, não está na lei em si, mas sim no alcance que pode ser dado à proteção de dados, em detrimento do acesso à informação.

Nesse ponto, portanto, parece preciso guardar maior prudência na atividade do intérprete. À luz do princípio da proporcionalidade, devem ser perseguidas soluções de compromisso que não impliquem o total esvaziamento da transparência em detrimento da proteção de dados. O ônus argumentativo para a restrição de acesso a processos administrativos com base na Lei Geral de Proteção de Dados deve ser mais rigoroso e não prescinde de motivação contextual em cada caso concreto, mostrando-se apressadas as soluções ou rótulos genéricos que estão sendo adotados, em sacrifício da publicidade dos atos e da transparência dos processos administrativos.

Além disso, sempre que possível, deve ser realizado juízo prévio acerca de quais informações constantes do processo administrativo são efetivamente merecedoras de tutela, optando por técnicas que limitem o sigilo a dados ou documentos específicos e não a sua íntegra. Sem essa cautela interpretativa do texto legal, é bem possível que o processo administrativo eletrônico não seja capaz de resolver o velho problema da opacidade na gestão da coisa pública e, infelizmente, possa até mesmo vir a aprofundá-lo.

### 4.3 Tempo das decisões

O inciso LXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, inserido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, assegura “a todos, no âmbito judicial e administrativo, [...] a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Esse, de fato, é um problema crônico da processualização dos problemas no Brasil: a morosidade na solução dos conflitos gera insegurança jurídica e, no mais das vezes, vai na

---

<sup>35</sup> ARRUDA, Rafael. LAI e LGPD no mundo dos dados: uma relação de curtos-circuitos administrativos. *Portal Jota*, 7 maio 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lai-e-lgpd-no-mundo-dos-dados-07052023>. Acesso em: 10 maio 2023.

contramão da pacificação social. Nesse ponto, a lógica de processos físicos da já referida administração dos *clips* e da papelaria, para além do problema do acesso, também era marcada pela grande demora na resolução definitiva das pretensões em face do Estado.

Em contraposição, o fenômeno da digitalização dos processos administrativos sempre foi acompanhado com grande expectativa no sentido da redução de trâmites burocráticos, com impacto direto em sua duração. Aliás, esta também foi a aposta do Poder Judiciário quando adotou o processo eletrônico como política pública de combate ao colapso do sistema de justiça.<sup>36</sup> Não obstante, embora o tema ainda careça de maior aprofundamento em pesquisas empíricas, a percepção é a de que mesmo o sistema eletrônico esbarra em vicissitudes próprias que também comprometem sua maior agilidade. Como aponta Miguel Ramos, ainda na perspectiva do processo judicial eletrônico, subsistem obstáculos de infraestrutura básica tecnológica, normativos, culturais e humanos que impedem o aproveitamento de todas as vantagens dessa nova ferramenta.

De todo modo, o PLS nº 2.481/2022, em linha com o disposto na Constituição Federal de 1988, também foi sensível a esse tema, regulamentando expressamente a questão ao dispor que um dos objetivos do processo administrativo eletrônico seria “simplificar e reduzir a duração dos procedimentos, promovendo a rapidez das decisões, sem prejuízo às garantias constitucionais e legais” (artigo 47-A, inciso III). A inclusão do dispositivo na Lei federal nº 9.784/1999 — como de resto aquela promovida no próprio texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 45/2004 — tem um importante papel simbólico, porém a efetiva solução desse velho problema passa, necessariamente, por uma maior reflexão sobre as funcionalidades do processo administrativo eletrônico.

---

<sup>36</sup> “Assim, por exemplo, atividades como furar papel, juntar documentos, certificar datas, prazos, etc., deixam de existir ou ter sua necessária execução pela atividade de um servidor e passam a ser executadas diretamente pela parte, por meio do protocolo de juntada de um documento, ou pelo sistema que teria condições de certificar automaticamente. Estima-se que com isso se tenha a possibilidade de diminuir cerca de 60 a 70% de tempo de tramitação do processo, em condições ideais de usabilidade (CNJ, 2014a).” Miguel Antônio Silveira Ramos, *O processo eletrônico como uma política pública de combate à crise do judiciário e os obstáculos ao acesso à justiça*, op. cit., p. 90.

## 4.4 Segurança dos dados

Por último, mas não menos relevante, se antes, no mundo de papel, os processos administrativos corriam risco de extravio, de destruição, acidental ou não, ou de acessos indevidos, quando contemplassem informações classificadas como sigilosas; no mundo digital as questões de segurança de dados se multiplicaram. Os riscos cibernéticos, notadamente de vazamento de informações relevantes, amplificaram o debate público em torno da segurança de dados sensíveis de particulares e de dados relevantes à soberania de Estado em processos administrativos eletrônicos. De fato, sob o enfoque da segurança de dados, os problemas em relação aos processos eletrônicos podem ser de duas ordens distintas.

De um lado, a primeira é a questão, já mencionada, da segurança dos dados pessoais, tutelados pela administração pública — e que, a nosso ver, de forma um tanto açodada e excessiva, tem comprometido a transparência da coisa pública. Assim, o problema da tutela de dados privados pelo Estado tem sido intensamente debatido, à luz da Lei Geral de Proteção de Dados, de trabalhos acadêmicos dedicados ao tema<sup>37</sup> e da jurisprudência do STF.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> ZULLO, Bruno Almeida. *A Disciplina Jurídica da Proteção de Dados Pessoais no Estado: desafios na era do governo digital*. Dissertação (mestrado em direito público) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

<sup>38</sup> STF, ADI 6649, julg. 15/09/2022, rel. min. Gilmar Mendes: “O Tribunal rejeitou as preliminares; conheceu, por unanimidade, da ADI 6.649; e, quanto à ADPF 695, dela conheceu, por maioria, vencidos os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, que não conheciam da arguição. No mérito, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos, conferindo interpretação conforme ao Decreto 10.046/2019, traduzida nos seguintes termos: 1. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos e entidades da Administração Pública pressupõe: a) eleição de propósitos legítimos, específicos e explícitos para o tratamento de dados (art. 6º, inciso I, da Lei 13.709/2018); b) compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas (art. 6º, inciso II); c) limitação do compartilhamento ao mínimo necessário para o atendimento da finalidade informada (art. 6º, inciso III); bem como o cumprimento integral dos requisitos, garantias e procedimentos estabelecidos na Lei Geral de Proteção de Dados, no que for compatível com o setor público. 2. O compartilhamento de dados pessoais entre órgãos públicos pressupõe rigorosa observância do art. 23, inciso I, da Lei 13.709/2018, que determina seja dada a devida publicidade às hipóteses em que cada entidade governamental compartilha ou tem acesso a banco de dados pessoais, [...] 3. O acesso de órgãos e entidades governamentais ao Cadastro Base do Cidadão fica condicionado ao atendimento integral das diretrizes acima arroladas, [...] 4. O compartilhamento de informações pessoais em atividades de inteligência observará o disposto em legislação específica e os parâmetros fixados no julgamento da ADI 6.529, Rel. Min. Cármen Lúcia [...] 5. O tratamento de dados pessoais promovido por órgãos públicos ao arrepio dos parâmetros legais e constitucionais importará a responsabilidade civil do Estado pelos danos suportados pelos particulares, na forma dos arts. 42 e seguintes da Lei 13.709/2018, associada ao exercício do direito de regresso contra os servidores e agentes políticos responsáveis pelo ato ilícito, em caso de culpa ou dolo. 6. A transgressão dolosa ao dever de

Nesse sentido, inclusive, no ano de 2020, em processo de relatoria da ministra Rosa Weber, a Suprema Corte suspendeu a Medida Provisória nº 954/2020, que pretendia liberar o compartilhamento de dados pessoais por empresas de telefonia com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outras razões, por ausência de garantia suficiente quanto à segurança dos dados.<sup>39</sup> Ainda nesse contexto, em cumprimento à decisão do STF na ADI nº 6.649/2020, o governo federal editou, em 28 de novembro de 2022, o Decreto federal nº 11.266/2022 que adaptou os termos do decreto anterior (de nº 10.046/2019) à decisão da Corte, de modo a assegurar a adequada tutela dos dados sensíveis custodiados pelo governo federal às suas finalidades públicas.

Por outro lado, problema diverso mas extremamente sensível — que vem sendo negligenciado em certa medida pela legislação, pela doutrina e pela jurisprudência — é a proteção de dados e de metadados relevantes à soberania dos próprios estados. Em outras palavras, há pouco e incipiente debate, no meio jurídico, em torno do desafio de garantir segurança à existência do processo em si e ao sistema eletrônico de gestão que lhe dá suporte. É preciso um maior amadurecimento sobre questões relevantes acerca de quem deve custodiar esses dados públicos e privados, em que local ele pode ser armazenado de forma segura e de quem seria, ao final, o ônus financeiro

---

publicidade estabelecido no art. 23, inciso I, da LGPD, fora das hipóteses constitucionais de sigilo, importará a responsabilização do agente estatal por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, inciso IV, da Lei 8.429/92, sem prejuízo da aplicação das sanções disciplinares previstas nos estatutos dos servidores públicos federais, municipais e estaduais. Por fim, o Tribunal declarou, com efeito *pro futuro*, a inconstitucionalidade do art. 22 do Decreto 10.046/19, preservando a atual estrutura do Comitê Central de Governança de Dados pelo prazo de 60 dias, a contar da data de publicação da ata de julgamento [...] Tudo nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), vencidos, parcialmente e nos termos de seus respectivos votos, os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Edson Fachin. Presidência da Ministra Rosa Weber”. Plenário, 15.9.2022.

<sup>39</sup> Em seu voto paradigmático, a ministra Rosa Weber bem alinhava o cerne da questão: “Outro ponto para o qual chamo a atenção é que, apesar de prevista a exclusividade do uso dos dados coletados pelo IBGE, a Medida Provisória 954 não (contempla) garantia alguma que assegure o seu tratamento de forma segura. Não há a previsão de auditoria externa e tampouco de responsabilização por eventual acesso indevido ou mau uso dos dados coletados. [...] O que explicito, neste juízo perfunctório, é que não se pode fazê-lo de uma forma que não garanta mecanismos de proteção compatíveis com as cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII). Assim como o exigir que automóveis sejam providos de freios, *airbags* e espelhos retrovisores não significa criar obstáculos para a indústria automobilística, o exigir que normas que envolvam direitos fundamentais e da personalidade observem requisitos mínimos de adequação constitucional tampouco pode ser lido como embaraço à atividade estatal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.387, ministra relatora Rosa Weber, j. 07.05.2020, *DJe* 12.11.2020).



para arcar com essa estrutura. A delegação remunerada dessa tarefa, ou de parte dela, a organismos privados gera perplexidades na perspectiva da soberania dos estados; ao passo que a assunção integral dessa atividade por entidades públicas esbarra na reconhecida falta de *expertise* dos recursos humanos da administração pública. A questão pode até ser tecnológica e de gestão pública, mas, por ser relevante demais, precisa ser normatizada.

Sob esse aspecto, a menção à garantia de proteção de dados contida no artigo 47-A, inciso V do PLS nº 2.481/2022 pode ser interpretada como manifestação também dessa preocupação. Porém, a aprovação do projeto de lei seria apenas um pontapé inicial para um debate público — que merece maior reflexão — em torno do problema maior da proteção de dados, que provavelmente será intensificado com a ampliação do governo digital.

## 5. Processo eletrônico: transformação decisória ou transposição burocrática?

A título de conclusão, propõe-se o seguinte questionamento: até que ponto a digitalização dos processos administrativos no Brasil tem sido uma oportunidade de verdadeira transformação do processo decisório da administração pública? Ou se, ao contrário, o que se passa é uma mera transposição da lógica burocrática do papel para o digital? Nesse último caso, os processos eletrônicos não passariam de meras emulações dos seus congêneres de papel, sem mudança ou ganho substancial na qualidade das decisões administrativas.

Embora haja motivos para ceticismo, é preciso reconhecer igualmente que a janela de oportunidades rumo a uma mudança mais efetiva ainda não se encerrou. A digitalização dos processos administrativos é recente no país e foi acelerada pela pandemia. Seus desafios e seus problemas prosseguem sendo mapeados. É possível que o tempo e as evoluções digitais em curso contribuam com o incremento da qualidade decisória da administração pública, com ganhos reais de celeridade, de eficiência, de transparência e de legitimidade.

## Referências

ARRUDA, Rafael. LAI e LGPD no mundo dos dados: uma relação de curtos-circuitos administrativos. *Portal Jota*, 7 maio 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/lai-e-lgpd-no-mundo-dos-dados-07052023>. Acesso em: 10 maio 2023.

BAPTISTA, Patrícia; ANTOUN, Leonardo. Governo digital: política pública, normas e arranjos institucionais no regime federativo brasileiro. A edição da Lei federal nº 14.129/2021 e o desenvolvimento da política nacional de governo digital. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 41, 34 p., 2022.

BAPTISTA, Patrícia; ANTOUN, Leonardo. *Transformações do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

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

CARVALHO, Luiz Maklouf. *1988: segredos da constituinte — os vinte meses que agitaram e mudaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2017.

CUNHA, Carlos Roberto Lacerda. *A transformação digital do governo federal brasileiro analisando as recomendações dos organismos internacionais*. Monografia — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

OECD. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD, Publishing, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.html>. Acesso em: 5 jun. 2022.