



INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EQUILÍBRIO ENTRE LEGALIDADE E EXPERIMENTAÇÃO

INNOVATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: BALANCE BETWEEN LEGALITY AND EXPERIMENTATION

Karol Elis Kellermann Rohde¹
Mayumi Saraiva Tanikado Miguel²

Resumo: O desenvolvimento de um conceito de inovação pelo ordenamento jurídico brasileiro reflete a busca pela promoção e implementação de novas tecnologias na administração pública. Nesse sentido, destaca-se a Lei do Governo Digital, que busca modernizar os serviços públicos e incentivar o uso de tecnologias emergentes. A partir dessa perspectiva legislativa, a presente pesquisa tem como objetivo analisar, a partir de experiências existentes de inovações desenvolvidas pelos Ilabs, a viabilidade do exercício da experimentação pela administração pública, com finalidade na concretização dos objetivos propostos pela Lei do Governo Digital, tendo como guia o seguinte problema: como conciliar a promoção da inovação tecnológica na administração pública brasileira com a necessidade de observância ao princípio da legalidade, especialmente considerando a falta de regulamentação específica para tecnologias emergentes dos laboratórios de inovação? Propõe-se uma abordagem mais flexível e tolerante ao risco para a inovação, integrando-a ao cenário jurídico por meio de uma reavaliação dos princípios legais tradicionais. Além disso, o estudo aborda a operação dos laboratórios de inovação na administração pública brasileira, destacando sua relevância no contexto legal e normativo. Examina-se a resistência ao risco como principal barreira para o desenvolvimento de inovação, contrastando com o princípio de experimentação proposto pela legislação. Entende-se que a aversão ao risco na administração pública é exacerbada pela complexidade regulatória e pelo conceito de "Direito Administrativo do medo", que sugere uma responsabilização excessiva dos gestores públicos. Propõe-se uma abordagem jurídica que equilibre a legalidade com a necessidade de experimentação e adaptação às mudanças, incluindo a criação de ambientes regulatórios experimentais. Isso garantiria a conformidade com os princípios legais, estimulando a inovação no setor público de acordo com as diretrizes constitucionais, sem limitar a capacidade da administração pública de explorar novas possibilidades e melhorar sua eficiência.

Palavras-chave: Administração Pública Digital; Inovação; Princípio da Eficiência; Princípio da Legalidade; Regulação.

Abstract: The development of a concept of innovation by the Brazilian legal system reflects the quest to promote and implement new technologies in public administration. In this sense, the Digital Government Law stands out, which seeks to modernize public services and

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGD-UNISC), Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Especialista em Direito e Processo Civil e Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Advogada. Integrante do Grupo de Pesquisa "Controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público", coordenado pela Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt. E-mail: karolkrohde@gmail.com.

² Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Bolsista no Programa UNISC de Iniciação Científica. Integrante do Grupo de Pesquisa "Controle social e administrativo de políticas públicas e serviço público", coordenado pela Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt. E-mail: mayumi@mx2.unisc.br.



encourage the use of emerging technologies. From this legislative perspective, this research aims to analyze, based on existing experiences of innovations developed by Ilabs, the feasibility of the exercise of experimentation by the public administration, with the aim of achieving the objectives proposed by the Digital Government Law, guided by the following problem: How to reconcile the promotion of technological innovation in the Brazilian public administration with the need to observe the principle of legality, especially considering the lack of specific regulations for emerging technologies from innovation laboratories? A more flexible and risk-tolerant approach to innovation is proposed, integrating it into the legal landscape by re-evaluating traditional legal principles. In addition, the study addresses the operation of innovation labs in the Brazilian public administration, highlighting their relevance in the legal and normative context. It examines resistance to risk as the main barrier to the development of innovation, contrasting it with the principle of experimentation proposed by the legislation. It is understood that risk aversion in public administration is exacerbated by regulatory complexity and the concept of "Administrative Law of Fear", which suggests excessive accountability for public managers. A legal approach is proposed that balances legality with the need for experimentation and adaptation to change, including the creation of experimental regulatory environments. This would ensure compliance with legal principles, stimulating innovation in the public sector in accordance with constitutional guidelines, without limiting the public administration's ability to explore new possibilities and improve its efficiency.

Keywords: Digital Public Administration; Innovation; Principle of Efficiency; Principle of Legality; Regulation.

1 Introdução

No contexto normativo da administração pública brasileira, destaca-se a evolução das Leis que promovem a inovação, isso inclui a reformulação da Lei nº 10.973 de 2004 pela Lei nº 13.243 de 2016, a inclusão do termo "inovação" na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 85 de 2015 e a contribuição de outras legislações como o Marco Civil da Internet, a Lei de Acesso à Informação e em especial a Lei do Governo Digital, direcionada a impulsionar a inovação por meio da proposta de modernização e digitalização dos serviços públicos, incentivando o uso de tecnologias emergentes e parcerias público-privadas. Assim, a presente pesquisa traz uma interpretação abrangente do quadro legal que molda a inovação na administração pública brasileira a partir da construção do conceito de inovação pelo ordenamento jurídico, observando, em especial, a proposta de promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres.

Ademais, a partir da proposta de promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres inserida pela Lei Nº 14.129/2021, a presente pesquisa tem como objetivo analisar, a partir de pesquisas e experiências existentes quanto as inovações desenvolvidas pelos Ilabs, a viabilidade do exercício da experimentação pela administração pública, com finalidade na



concretização dos objetivos propostos pela Lei do Governo Digital, tendo como guia o seguinte problema: como conciliar a promoção da inovação tecnológica na administração pública brasileira com a necessidade de observância ao princípio da legalidade, especialmente considerando a falta de regulamentação específica para tecnologias emergentes dos laboratórios de inovação?

Para abordar a questão proposta, empregamos o método hipotético-dedutivo, explorando aspectos e conceitos essenciais para o desenvolvimento do tema, seguido de uma análise para confirmar ou refutar a hipótese levantada a partir reflexão quanto a possibilidade de desenvolvimento de uma abordagem mais flexível e tolerante ao risco enfrentado pela administração pública em virtude da experimentação, propondo a integração da inovação no cenário jurídico a partir de uma reavaliação dos princípios legais tradicionais.

O presente estudo, ainda, aborda o surgimento e a operação dos laboratórios de inovação na administração pública brasileira, destacando sua relevância no contexto legal e normativo. Além disso, a partir de estudos acerca do mapeamento das iniciativas de laboratórios de inovação, bem como dos objetivos dessas instituições quando da criação de soluções práticas para problemas públicos, busca-se compreender a dinâmica entre a previsão legal e a atuação dos laboratórios no desenvolvimento da inovação.

O texto examina a resistência ao risco como principal barreira para o desenvolvimento de inovação, contrastando com o princípio da experimentação proposto pela legislação. Compreende-se a aversão ao risco na administração pública a partir da ideia de que a complexidade regulatória dificulta a adoção de práticas inovadoras quando em consonância ao conceito de "Direito Administrativo do medo" que sugere que a responsabilização excessiva dos gestores públicos leva à precaução excessiva, prejudicando a inovação.

Nesse sentido, faz-se também no presente trabalho uma análise crítica do ambiente regulatório e cultural que influencia a inovação na administração pública brasileira, observando-se a necessidade de uma abordagem mais flexível e tolerante ao risco para promover a inovação eficazmente.

A integração da inovação no cenário jurídico implica uma reavaliação dos princípios legais tradicionais, uma vez que a busca por segurança jurídica e eficiência enfrenta desafios diante das transformações tecnológicas e da necessidade de flexibilidade regulatória. Sugere-se a perspectiva de que a adoção de novas tecnologias pela administração pública demanda uma abordagem jurídica que equilibre a legalidade com a necessidade de experimentação e adaptação às mudanças, a partir de iniciativas já existentes como a criação de ambientes



regulatórios experimentais, sem a necessidade de legislação específica prévia, possibilidade esta que emerge como uma solução promissora para promover a inovação de forma controlada e responsável.

Compreende-se que a garantia da legalidade não deve limitar a capacidade da administração pública de explorar novas possibilidades e melhorar sua eficiência, uma vez que o controle jurídico pode focar nos processos adotados, garantindo a conformidade com os princípios legais, enquanto estimula a inovação no setor público de acordo com as diretrizes constitucionais.

2. Apontamentos sobre as legislações e políticas que tratam da inovação

A Lei nº 10.973, de dezembro de 2004, foi a primeira a dispor diretrizes sobre incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, sendo profundamente reformulada pela Lei nº 13.243, de 2016. Ela traz, conforme redação atual, a inovação como “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho” (Brasil, 2004; Brasil, 2016).

A Lei nº 13.243/2016, Lei do Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, que alterou a Lei nº 10.973, traçou diretrizes sobre produção científica e tecnológica em geral, incluindo a inovação, dispondo sobre tais questões também em instituições privadas e/ou empresas, visando incentivar a inovação, a pesquisa científica e tecnológica e a cooperação entre empresas e instituições de pesquisa. Simplificou procedimentos para contratação de serviços de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelas entidades públicas e privadas e trouxe instrumentos de estímulo à inovação nas empresas, dentre os quais aponta-se: a subvenção econômica; o financiamento; a participação societária; o bônus tecnológico; incentivos fiscais; concessão de bolsas; o uso do poder de compra do Estado; fundos de investimentos; títulos financeiros, incentivados ou não; previsão de investimento em pesquisa e desenvolvimento em contratos de concessão de serviços públicos ou em regulações setoriais (Brasil, 2016).

Assim, na legislação, originalmente e, claro, detalhada e incrementada em 2016, já havia a ideia de incentivo à pesquisa, à produção científica e à inovação.



Antecedendo a Lei acima mencionada, com o mesmo intuito, de incentivo à inovação, em fevereiro de 2015, através da Emenda constitucional nº 85, foram alterados e adicionados dispositivos na Constituição Federal acerca das atividades de ciência, tecnologia e inovação, sendo incluído esse termo em inúmeros artigos e no título do Capítulo IV da Constituição, ao lado de “ciência e tecnologia” (Brasil, 1988).

O artigo 218 da Lei Magna estabelece que “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação” (Brasil, 1988, www.planalto.gov.br/), indicando em seus parágrafos que a pesquisa deve voltar-se à solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento, que haverá apoio e condições especiais de trabalho nas referidas áreas e também apoio e estímulo às empresas que invistam na área (Brasil, 1988).

O artigo 219, parágrafo único, também se refere à esfera privada, apontando que o Estado deverá estimular a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, tratando os artigos 219-A e 219-B, na mesma linha, de cooperação entre a administração pública, das três esferas, com órgãos e entidades públicas e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da Lei (Brasil, 1988).

No artigo 219-B é previsto que “o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação”, sendo que Lei federal deverá dispor sobre as normas gerais do referido Sistema, e caberá aos Estados, Distrito Federal e Municípios, concorrentemente, legislar sobre suas peculiaridades (Brasil, 1988, www.planalto.gov.br/).

Além dessas Leis e dispositivos, há outras legislações paralelas promulgadas nos últimos anos que também mencionam a inovação e são relevantes ao tema e à regulação que envolve as inovações, cabendo serem, ao menos brevemente, citadas.

O Marco Civil da Internet, Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, aborda de maneira detalhada diretrizes para o uso da internet no país e dispõe, em seu artigo 4º, que a disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção do direito de acesso à internet a todos, e, dentre outros, da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias (Brasil, 2014).



A Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de novembro de 2011, também se mostra como legislação importante no âmbito da inovação, especialmente ligada à administração pública (Brasil, 2011). De igual forma a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/2018.

Além das legislações mais gerais mencionadas, há também iniciativas específicas que regulam a inovação ligada à administração pública no país, sendo uma das mais relevantes a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, reformulada em 2021 através da Lei nº 14.133, que, apesar de não ser exclusivamente voltada à inovação, possui dispositivos que podem impactar projetos inovadores no âmbito governamental.

A Lei de Licitações estabelece regras para as contratações públicas, visando garantir a lisura, a competitividade e a eficiência nos processos de aquisição de bens e serviços pelo Estado. No contexto da inovação, cabe destacar a preferência por inovação, no sentido de que a Lei permite que os órgãos públicos estabeleçam critérios de julgamento que valorizem aspectos de inovação tecnológica e técnica nas licitações (Brasil, 2021).

Ainda no âmbito normativo, observa-se que o governo traçou e vem traçando diversas políticas, estratégias e planos ligados ao digital e à inovação. A exemplo, a Estratégia Nacional de Inovação, que dá continuidade à Política Nacional de Inovação, conjunto de diretrizes e estratégias do governo federal para promover a inovação no país, incluindo programas de financiamento, parcerias público-privadas e estímulo à pesquisa e desenvolvimento, formalizada através do Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020 (Brasil, 2023), o Programa de Transformação Digital do Governo Federal, que visa modernizar a gestão pública por meio da adoção de tecnologias digitais e práticas inovadoras (Brasil, 2018).

Por fim, a Lei do Governo Digital, Lei nº 14.129/2021, estabelece princípios, regras e instrumentos para a prestação digital de serviços públicos. Embora o foco principal dessa Lei seja a modernização e a digitalização dos serviços públicos, ela também pode promover a inovação de diversas maneiras, dentre as quais o estímulo à transformação digital, considerando que a digitalização dos serviços públicos requer a utilização de novas tecnologias e abordagens inovadoras para melhorar a eficiência, a acessibilidade e a qualidade dos serviços prestados; a também a utilização de tecnologias emergentes como inteligência artificial, internet das coisas, blockchain e computação em nuvem, que podem impulsionar a inovação nos serviços públicos e na administração governamental; a promoção da inovação aberta, com o incentivo de parcerias público-privadas e a colaboração com o setor privado e a sociedade civil para o desenvolvimento de soluções inovadoras que atendam às necessidades dos usuários dos serviços públicos (BRASIL, 2021).



3. Inovação na administração pública: uma análise sobre a possibilidade de experimentação

A discussão e o desenvolvimento de práticas inovadoras têm ganhado cada vez mais destaque, não só no ordenamento jurídico brasileiro, mas também, e especialmente, nas funções desempenhadas pelo setor público. Essas funções impulsionam e implementam o processo inovador, desde a consolidação dos laboratórios de inovação até o desenvolvimento da tecnologia.

Com o objetivo central de proliferar projetos inovadores e concretizar as propostas legislativas enumeradas anteriormente, as informações sistemáticas acerca da implementação e funcionamento dos laboratórios de inovação no Brasil por ora são escassas e/ou não estão concentradas de forma a facilitar localização de eventuais informações, fato que vai de encontro com o conceito de tecnologias abertas e livres e a ideia de acessibilidade e transparência propostas pela Lei do Governo digital (Cavalcante, 2019).

Ainda, a Lei nº 14.129/2021, no capítulo VI, art. 45, trata sobre as diretrizes dos Laboratórios de Inovação, propondo em seu inciso II a promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres.

Com o crescimento dos laboratórios de inovação frente ao aumento da demanda por respostas rápidas às problemáticas oriundas da administração pública, surgem questionamentos quanto à liberdade destes laboratórios, ligados à esfera pública, no desenvolvimento e implementação das inovações criadas, que tem como etapa e/ou característica essencial a necessidade de testagem, a experimentação (Brasil, 2021).

Sobre a problemática, os professores Pedro Cavalcante, Isabella de Araujo Goellner e Amanda Gomes Magalhães, desenvolveram um questionário online estruturado com perguntas abertas e fechadas, denominado *survey*, que foi disponibilizado em plataforma on-line no modo de acesso aberto, sendo obtidas ao final da pesquisa, 37 respostas objeto de exposição no artigo “Inovação e Políticas públicas: Superando o Mito da Ideia”. Dentre as respostas coletadas e expostas pelos resultados do *survey*, ressalta-se os objetivos principais das atividades desenvolvidas pelos laboratórios de inovação, sendo eles: efetividade na melhoria de processos e serviços, juntamente da satisfação do usuário e eficiência mediante otimização de recursos.

O objetivo de “buscar por eficácia em atingir os resultados planejados” obteve apenas 50% das respostas no questionário, resultado que traduz as atividades desempenhadas pelos



laboratórios de inovação estudados, eis que constatado pelos dados coletados no *survey* que poucas equipes trabalham na área de desenvolvimento da inovação propriamente dita, não estando centrados nas áreas das políticas públicas e nos serviços à sociedade, e sim atuando na melhoria e aperfeiçoamento de processos e práticas internas da administração pública (Cavalcante, 2019).

Quanto ao processo de formação dos laboratórios de inovação, o resultado do *survey* assinala resistência e aversão ao risco como principal barreira no desenvolvimento de inovação, perspectiva antagônica ao art. 45 da Lei do Governo Digital, que faz menção expressa à experimentação, e às demais disposições que trazem o incentivo e desejo de inovação, inclusive a Constituição Federal. Na mesma linha, a resistência ao risco explica a predisposição dos laboratórios em atuarem majoritariamente na melhoria e aperfeiçoamento de processos e não no desenvolvimento e implantação de novos sistemas e tecnologias (Cavalcante, 2019).

Os laboratórios de inovação surgem com a ideia de espaços experimentais voltados à solução dos problemas públicos, utilizando de abordagem heurística, multidisciplinar e não convencional. Hironobu Sano, ao mapear as primeiras 47 iniciativas de laboratórios de inovação no território brasileiro, constatou a partir da análise dos produtos gerados, a atuação na criação de ideias inovadoras e soluções práticas para problemas existentes na prestação de serviços públicos, utilizando de uma abordagem heurística no desenvolvimento dessas tecnologias (Sano, 2020).

O conceito de metodologia heurística utilizada em experimentações científicas enumera regras e critérios metodológicos para o desenvolvimento da ciência. O termo “Heurística” tem origem do grego (*heuristiké*) que significa “ajudar a encontrar”, sendo justamente a metodologia de pesquisa utilizada historicamente para a criação de alternativas e soluções práticas independente da área de pesquisa por utilizar de exemplos, experiências e observar contradições para chegar a um resultado. A heurística, tendo como princípio básico da criação a experimentação, propõe que não há como evitar os custos gerados pela aprendizagem, uma vez que as experiências naturalmente podem gerar frutos diversos daqueles calculados inicialmente (Menna, 2013).

O estudo elaborado por Hironobu Sano demonstra que mesmo considerando que a inovação envolve riscos e incertezas, existem iniciativas que comprovam a possibilidade de inserir o “erro” como etapa do processo de experimentação. Os laboratórios Gnova/Enap e Labhacker são exemplos que orientaram seus trabalhos com princípios na colaboração, proatividade e abertura ao risco, onde o erro é permitido quando necessário à busca por



inovação (Sano, 2020).

Frente a dificuldade de prever com absoluta certeza ou segurança a eficácia dos instrumentos gerados pelos laboratórios de inovação para a administração pública, entende-se a opção pela aversão, bem como a atuação majoritária dos laboratórios em aspectos de aperfeiçoamento de processos e não no desenvolvimento de novas tecnologias, em razão da insegurança quanto aos resultados oriundos das experimentações e implementações dessas novas tecnologias em um cenário de insegurança jurídica.

A aversão ao risco é reforçada pela administração pública, uma vez que o controle das políticas de inovação é marcado pela complexidade de órgãos em poderes distintos, que submetidos a uma possível insegurança jurídica advinda da dificuldade de legislar antecipadamente sobre as diferentes formas de tecnologia, cria uma expectativa de punição severa em caso de mínimo erro na atuação do gestor, incentivando a manutenção do desincentivo ao experimentalismo (Modesto, 2021). Nesse ponto, surge a ideia do Direito Administrativo do medo, em que a responsabilização do administrador público faz com que este atue com receio, focado em sua autopreservação, o que resulta em disfunções para o serviço público, afastando o servidor do princípio da eficiência (Vipievski Júnior e Millani, 2022).

Acostumados com a ideia e com os princípios do direito administrativo tradicional, cria-se como expectativa para o servidor público que este tenha permanentemente a obrigação de tomar a melhor decisão e deter a totalidade de informações necessárias para regulação e gestão. Essa expectativa, naturalmente, faz com que o ente público passe a reagir com intolerância ao erro administrativo, sem considerar a infinidade de variáveis oriundas da possibilidade de experimentação gerada pela popularização dos meios tecnológicos, acesso à informação e implementação de inovação no setor público, confundindo regulação com uniformização ou discricionariedade ótima surrealista (Modesto, 2021).

4. Juridicidade, princípio da legalidade e eficiência: desafios e perspectivas regulatórias

Frente às transformações industriais e avanços na área das novas tecnologias, a positivação do direito apresentou-se como uma revolução no pensamento jurídico, uma vez que observou-se a necessidade de impor ao Direito a mesma objetividade visualizada nas ciências da natureza ao longo do século XIX. A construção legislativa brasileira teve como objetivo a introdução de Leis que garantissem certeza e segurança nas relações jurídicas,



objetivo este que refletiu diretamente em princípios constitucionais/administrativos como o princípio da legalidade (Barroso, 2023, p.1187).

O princípio da legalidade, previsto na Constituição Federal de 1988, é um dos princípios fundamentais que regem a administração pública e constitui uma garantia do direito de liberdade estabelecida no inciso II do art. 5º da Constituição da República: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei” (Brasil, 1988). Esse dispositivo legal institui a individualidade de vontades ante a ideia de que o indivíduo só deverá ceder aos limites impostos pela Lei.

O conceito de juridicidade surge em sentido mais amplo ao princípio da legalidade, onde o agente público encontra legitimidade para atuação, escapando de um formalismo impeditivo ao desenvolvimento de suas atividades, fundamentando suas ações em princípios constitucionais, ainda que essas atividades não possuam previsão expressa em Lei. A juridicidade se percebe ainda mais necessária quando abordada junto à temática dos laboratórios de inovação, desenvolvimento de inovação para a administração pública, gerenciamento de riscos e redução da insegurança jurídica frente a implementação dessas novas tecnologias.

Pensar em inovação no setor público é reorganizar princípios para que se possa atingir a atividade fim de propostas legislativas que envolvam imprevisibilidade de resultados para a construção de ferramentas tecnológicas. Prevalece, portanto, a concepção de que o sistema jurídico ideal equilibra regras e princípios nos quais o conceito de segurança jurídica (previsibilidade e objetividade das condutas) se unem aos princípios, dando ao ordenamento jurídico a flexibilidade necessária à realização dos objetivos constitucionais (Barroso, 2023).

O debate acerca da regulação do processo de desenvolvimento e incorporação da inovação no setor público é ainda mais iminente se percebido a partir da perspectiva de que a tecnologia pode atuar como propulsora da eficiência administrativa, principalmente quando se trata de atendimento de cidadãos e redução de custos na prestação de serviços (Mendes, 2023).

O princípio da eficiência incluído no *caput* do art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, dispõe sobre a manutenção do sistema de controle interno pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados observando variáveis de eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial da administração pública federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Assim, o princípio da eficiência vai de encontro ao princípio da legalidade quando se trata da implementação da inovação,



justamente porque utiliza como princípio a busca pela eficácia, e por isso prioriza a utilização de ferramentas otimizadoras na administração pública (Filho, 2022).

O princípio da eficiência tem sua gênese em parâmetros da ciência econômica, onde a superioridade é alcançada e dela resulta, inevitavelmente, um prejuízo. Em realidade, o ponto ótimo acaba por consolidar-se quando extraído o máximo do benefício, possibilitando-se a compensação de eventuais resultados negativos causados (Filho, 2022, p.256).

A administração pública habituada ao modo de produção do século XX, traça como objetivo adaptar-se ao modo operante do século XXI, e com ele deve passar a observar com ainda melhor atenção às variáveis advindas do emprego tecnológico e os possíveis prejuízos advindos do desenvolvimento científico e implementação da inovação na administração pública, ainda que não seja possível prever legislativamente todas as possibilidades oriundas da tecnologia.

No direito brasileiro, o princípio da eficiência corrobora o dever jurídico do gestor público em escolher a solução ótima sob pena de descumprimento da finalidade legal, devendo optar pela melhor alternativa dentre as existentes, ainda que as outras sejam plausíveis. Nesse sentido, quando da ausência legislativa, é imprescindível que haja motivação expressa indicando claramente os fundamentos que conduziram o ente público à aplicação da inovação, demonstrando a necessidade e circunstâncias de sua implantação, bem como a satisfação do interesse da coletividade. Surge, assim, a possibilidade de ulterior controle jurisdicional desses atos administrativos, incumbindo ao agente basear seus fatos no interesse público e ao poder judiciário analisar posteriormente o desenvolvimento e implementação da inovação pela administração pública, sem deixar de observar as diretrizes pré existentes para o desenvolvimento de inovação (Wunder Hachem, 2011).

Não há como a administração pública inovar conforme disposto na Lei nº 14.129/2021, aguardando primeiramente a existência de legislação que regulamente, de forma detalhada, a utilização dessa tecnologia e todas as variáveis de sua implementação. A possibilidade de mudança nos paradigmas de controle, principalmente no que tange a utilização de inovação pela administração pública se mostra necessária, principalmente se aliada a ideia de reconhecimento da possibilidade de adoção de mecanismos experimentais pela administração pública que ainda não estejam disciplinados pela Lei em sentido estrito. Mesmo que o paradigma tradicional de controle esteja pautado essencialmente na legalidade, é importante reconhecer que a prática categórica e restritiva desse princípio inibe o desenvolvimento de práticas inovadoras.



A possibilidade de conciliar a regulação da inovação com a eficiência da administração pública está na flexibilização do regime regulatório, com redução das exigências burocráticas, amparo administrativo e financeiro para o desenvolvimento tecnológico. O objetivo deve estar centrado em favorecer a inovação, bem como permitir aos órgãos reguladores a compreensão dos riscos e problemas relacionados a iniciativas inovadoras. A possibilidade de conciliação está na criação do que os juristas definem como “ambientes regulatórios experimentais”, ambientes estes com objetivo de fornecer o meio necessário a criação da inovação cerceada por regulação e controle, sem necessariamente existir legislação específica preexistente sobre a inovação a ser desenvolvida e implementada (Modesto, 2021).

Essa possibilidade se distingue de uma realidade onde seria admitida uma atuação administrativa totalmente desvinculada da Lei, por impedir que práticas arbitrárias sejam suscitadas, uma vez que a experimentação por meio de um ambiente regulatório viabiliza o controle do desenvolvimento da inovação, oportunizando o estabelecimento de parâmetros e limites normativos (Wunder Hachem, 2020).

A ideia proposta pelos ambientes regulatórios experimentais equivale ao conceito de *sandbox* regulatório, aproximando-se de um ambiente para teste dos produtos oriundos da inovação e avaliação dos impactos da regulação nas atividades da administração pública, garantindo dinamicidade e possibilidade de observar a implementação da inovação, subsidiando decisões regulatórias e viabilizando o estabelecimento de uma legislação *a posteriori*, baseada em critérios compatíveis com a natureza das políticas públicas de inovação e coerente com as propostas da Lei do Governo Digital, fomentando a experimentação e o desenvolvimento de tecnologia (Nohara, 2022).

Em matéria de inovação, percebe-se que o controle *a posteriori* deve se pautar mais nos meios adotados pelo administrador do que propriamente nos resultados alcançados. É preciso observar se o agente público adotou os métodos procedimentais estabelecidos pela legislação, seja para criação dos ambientes regulatórios experimentais, seja para o desenvolvimento da tecnologia propriamente dita, como forma de manutenção do princípio da legalidade e como forma de fomento ao desenvolvimento de inovações para o setor público.

Por conseguinte, desde que a Constituição definiu como diretriz constitucional a promoção e o incentivo à inovação dentro do âmbito da administração pública, qualquer ação dos órgãos de controle que venha a suprimir tais iniciativas, por consequência, estará caracterizado como inconstitucional (Wunder Hachem, 2020).



Considerações finais

As iniciativas inovadoras devem respeitar as Leis, regulamentos, normas e princípios que regem a atuação do Estado, sendo que um dos principais desafios da inovação na administração pública, se não o maior, é garantir que as novas práticas, tecnologias e modelos de gestão estejam em conformidade com o ordenamento jurídico. À medida que novas tecnologias e práticas surgem, muitas vezes é necessário adaptar ou criar novas normas para regulamentar essas inovações. Isso exige um processo legislativo mais ágil e flexível, capaz de acompanhar as mudanças no ambiente tecnológico e responder às novas demandas da sociedade, o que ainda não se vê no Brasil.

A inovação na administração pública deve ser conduzida de maneira a conciliar os princípios da legalidade e da eficiência, garantindo que as iniciativas inovadoras sejam desenvolvidas e implementadas de acordo com as Leis e normas aplicáveis, ao mesmo tempo em que contribuem para a melhoria da gestão pública e para o atendimento das necessidades da sociedade de forma mais eficiente e transparente.

Não é aceitável que a administração pública permaneça estagnada diante das disposições da Lei nº 14.129/2021, esperando passivamente pela promulgação de uma legislação minuciosa que regule, de forma exaustiva, a aplicação das tecnologias de inovação e todos os seus desdobramentos. A necessidade premente de revisão dos paradigmas de controle, especialmente no que diz respeito à adoção de inovações pela administração pública, é indiscutível e requer urgente atenção.

A possibilidade de deslocamento desses paradigmas, aliada à noção de que a administração pública pode se valer de mecanismos experimentais ainda não rigidamente disciplinados pela Lei é uma demanda que clama por reconhecimento. A rigidez inerente ao paradigma tradicional de controle, ancorado primordialmente na legalidade, não apenas cerceia, mas sufoca o florescimento de práticas verdadeiramente inovadoras.

A alternativa de criação de espaços normativos de quebra consentida da uniformidade e a aplicação de mecanismos experimentais normativamente autorizados, em caráter temporário e limitado, surge como uma possibilidade resolutiva para incentivar a inovação nos modos de atuação do gestor público. Ao invés de inibir práticas inovadoras, a administração pública vislumbra a possibilidade de implantar uma metodologia de regulamentação mais flexível que



permite um controle posterior da inovação baseado em critérios compatíveis com as políticas públicas propostas de implementação de novas tecnologias no setor público.

O conceito de inovação concerne na possibilidade de repensar problemáticas da administração pública e implementar novos conceitos buscando novos resultados. Esse efeito resultante da presença inquietante dos mecanismos tecnológicos não deve ser visto pelo viés de necessidade de adaptação do Estado para que acompanhe o conceito utópico de avanço cobrado pela sociedade, mas sim pela oportunidade de experimentar na administração pública uma aproximação rápida e cada vez mais eficiente dos ideais e propostas constitucionais. A garantia dos direitos fundamentais urge na mesma velocidade em que as tecnologias influenciam a sociedade contemporânea.

O desafio da inovação na administração pública não é apenas um teste de agilidade legislativa, mas sim uma questão de adaptação fundamental aos tempos modernos. A inovação não deve ser vista como uma ameaça à legalidade, mas sim como uma oportunidade para reimaginar e fortalecer os alicerces do Estado. À medida que avançamos em direção a um futuro cada vez mais tecnológico, é crucial que a administração pública caminhe lado a lado com a evolução dos ideais constitucionais, garantindo o avanço na proteção dos direitos fundamentais em um mundo em constante transformação.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 10.973, de dezembro de 2004*. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/110.973.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/112527.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.



BRASIL. *Lei 12.965, de 23 de abril de 2014*. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/112965.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016*. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018*. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). 2018c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/113709.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei 14.129, de 29 de março de 2021*. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/114129.htm#art55. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. *Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Estratégia Nacional de Inovação*. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-nacional-de-inovacao>. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 9.319 de 21 de março de 2018*. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia BrasiLeira para a Transformação Digital. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

COUTO FILHO, Reinaldo de Souza. *Curso de direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

HACHEM, Daniel Wunder. O Estado moderno, a construção cientificista do Direito e o princípio da legalidade no constitucionalismo liberal oitocentista. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 16 10 2011. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/206>. Acesso em: 18 abr. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUPERANDO O MITO DA IDEIA*. Brasília, 2019. 28 p. Disponível



em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9433/1/Perfis%20e%20características.pdf>.
Acesso em: 20 abr. 2024.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023. E-book.

MENNA, Sergio H.. *La nueva metodología de la ciencia*: N.R. Hanson y la lógica de la plausibilidad, f. 107. 2019. 213 p.

MODESTO, Paulo. *Direito Administrativo da experimentação*: uma introdução. *Conjur*. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-14/interesse-publico-direito-administrativo-experimentacao-introducao/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

NOHARA, Irene Patrícia . Desafios de regulação dos serviços disruptivos: equilíbrio nas fronteiras da inovação. *Direito administrativo e inovação*: crises e soluções, Curitiba . 17 p, 2022.

SANO, Hironobu. *Laboratórios de inovação no setor público*: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: ENAP, 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5112>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo*: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. *Revista dos Tribunais*, 2023. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/151678>. Acesso em: 22 abr. 2024.