

## A LEI DO GOVERNO DIGITAL E OS LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: UMA ANÁLISE DAS LEGISLAÇÕES E EXPERIÊNCIAS QUE A ANTECEDERAM

### THE DIGITAL GOVERNMENT LAW AND INNOVATION LABS: AN ANALYSIS OF THE LEGISLATION AND PRECEDING EXPERIENCES

Karol Elis Kellermann Rohde<sup>1</sup>  
Mayumi Saraiva Tanikado Miguel<sup>2</sup>

**RESUMO:** O Estado brasileiro comprometeu-se com a inovação da sua estrutura estatal e com a inovação na proposição de soluções dos problemas apresentados pela administração pública. Nesse contexto, apresentam-se os laboratórios de inovação, trazidos pela Lei do Governo Digital, com a ideia de colaboração interinstitucional e com a sociedade para desenvolvimento e inovações na esfera pública. Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar as primeiras sete experiências, registradas no âmbito federal, de “laboratórios de inovação”, antes da promulgação da Lei do Governo digital, que passou a regulamentar os referidos laboratórios, tendo como guia o seguinte problema: tendo em vista as experiências registradas anteriores à Lei do Governo Digital, que trouxe a figura dos laboratórios de inovação, é possível afirmar que estes já existiam anteriormente e foram apenas formalizados ou se trata de novo instituto? O estudo é desenvolvido com base no método hipotético-dedutivo e na pesquisa bibliográfica e exploratória, concluindo-se que os laboratórios de inovação não são um instituto novo, inaugurado pela Lei do Governo Digital, já existiam na prática através de experiências isoladas e as diretrizes dispostas na recente Lei se apresentam como início de regulamentação dessas “unidades de inovação colaborativas” entre público, privado e sociedade.

**Palavras-chave:** Administração Pública Digital; Governo Digital; Inovação; Laboratórios de Inovação; Novas tecnologias.

**Abstract:** The Brazilian government has committed itself to innovating its state structure and proposing innovative solutions to the challenges faced by public administration. In this context, innovation labs were introduced through the Digital Government Law, with the idea of inter-institutional collaboration and collaboration with society for the development and innovation of public services. Therefore, this research aims to analyze the first seven experiences recorded at the federal level of "innovation labs" before the enactment of the Digital Government Law, which began to regulate these labs. The guiding question is: considering the experiences

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Graduanda 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.

recorded before the Digital Government Law, which introduced the concept of innovation labs, can it be affirmed that these labs already existed previously and were merely formalized, or are they a new institution? The study is based on the hypothetical-deductive method and bibliographic and exploratory research, concluding that innovation labs are not a new institution introduced by the Digital Government Law; they already existed in practice through isolated experiences. The guidelines outlined in the recent law serve as the beginning of the regulation of these "collaborative innovation units" involving the public, private sector, and society.

**Keywords:** Digital Public Administration; Digital Government; Innovation; Innovation Laboratories; New technologies.

## 1. Introdução

O Estado brasileiro, através de várias legislações e compromissos assumidos com as políticas públicas, comprometeu-se com a inovação da sua estrutura estatal e com a inovação na proposição de soluções dos problemas apresentados pela administração pública.

A inovação é o motor que impulsiona a criação e a implementação de novas ideias, processos e tecnologias. Ela representa a capacidade de transformar desafios em oportunidades, por meio da aplicação criativa e eficiente de soluções originais. A inovação não apenas desempenha um papel crucial na resolução de problemas complexos, mas também molda a maneira como a sociedade e a administração pública se comportam diante de antigos problemas.

Assim, a presente pesquisa tem como objetivo analisar as primeiras sete experiências, registradas no âmbito federal, de "laboratórios de inovação", antes da promulgação da Lei do Governo digital, que passou a regulamentar os referidos laboratórios, tendo como guia o seguinte problema: tendo em vista as experiências registradas anteriores à Lei do Governo Digital, que trouxe a figura dos laboratórios de inovação, é possível afirmar que estes já existiam anteriormente e foram apenas formalizados ou se trata de novo instituto?

Para responder o problema proposto é utilizado o método hipotético-dedutivo, abordando-se inicialmente pontos e conceitos considerados fundamentais para o desenvolvimento do tema para, posteriormente, analisar-se a confirmação ou afastamento da hipótese levantada, qual seja, de que o Estado tem um papel crucial no processo de inovação, tanto no setor público como no privado, uma vez que ele tem o compromisso com uma inovação ética e inclusiva por seus deveres constitucionais, não devendo seu papel estar adstrito a mera regulação, mas sim ser também protagonista nos processos e soluções criativas em prol do interesse público. Ainda, adotar-se-á uma pesquisa bibliográfica e exploratória, utilizando-se



livros, periódicos, revistas, portais eletrônicos do Governo Federal, leis, decretos e regulamentos.

Para lidar com esses desafios, diversas legislações vêm à tona. O Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/14), a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/18) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129) são exemplos de marcos regulatórios que buscam equilibrar a inovação com a proteção dos direitos individuais e coletivos. Essas leis representam tentativas de estabelecer diretrizes para a utilização ética e responsável da tecnologia, mantendo a sociedade informada e protegida.

Um dos grandes focos desse estudo são os laboratórios de inovação, previstos na Lei do Governo digital, os quais pressupõem parceria entre setores públicos e privados no desenvolvimento de soluções criativas aos problemas sociais e questões relativas ao interesse público.

## **2. Governo digital: breve contextualização e legislações pertinentes**

A inserção das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) pelos governos iniciou gradualmente na década de 90, sendo que no Brasil esse início se deu, lentamente, a partir de 2000, quando surge o conceito de governo eletrônico, sendo este inicialmente mais ligado ao aprimoramento dos processos internos da Administração Pública. A implementação do uso das TICs pela Administração, ainda no âmbito do governo eletrônico, ocorreu em etapas, iniciando pela simples digitalização de documentos e serviços, perpassando, após, pela interação e transação com a sociedade, quando serviços passam a ser disponibilizados e/ou realizados em meio eletrônico, a exemplo a declaração do imposto de renda, até chegar à etapa em que cidadãos e governo conectam-se através de sistemas interligados, sendo que a evolução e a conexão cidadão-governo vem se ampliando e é, justamente, um dos objetivos centrais da Administração Pública Digital (Viana, 2021).

A principal mudança do governo eletrônico para o digital está justamente em ir além da simples disponibilização de serviços através do meio digital, é a transformação a partir da integração dessas novas tecnologias ao setor público, resultando em mais agilidade e redução de custos operacionais. Está ligada à ideia de que os usuários se transformam também em co-construtores dos serviços. Não se trata apenas de implementação tecnológica, mas sim de mudança de mentalidade (Viana, 2021).

Nesse contexto, origina-se a ideia de transformação digital, sendo as TICs elemento central da transformação do setor público, base para maior acessibilidade e eficiência na oferta dos serviços públicos à sociedade, aproximando-a do governo e ampliando a participação social dos cidadãos.

No âmbito normativo, a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, Lei do Governo Digital, se apresenta como marco na transição para o digital no Brasil, apresentando-se as Leis de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000), da Transparência (Lei Complementar no 131, de 27 de maio de 2009), Lei de Acesso à Informação (Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011), Marco Civil da Internet (Lei no 12.965, de 23 de abril de 2014), os Decretos nº 8.638 e nº 8.777, de 2016, que estabeleceram a política de Governança Digital e de Dados Abertos no âmbito da Administração Pública e do Poder Executivo Federal, respectivamente; o Decreto nº 9.319, de 2018, que institui, também no âmbito federal, o Sistema Nacional para a Transformação Digital; a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei no 13.709, de 15 de agosto de 2018); e o Decreto nº 10.332, que atualizou a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, como principais legislações na temática que a antecederam.

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 é a primeira Lei que traz aspectos e disposições sobre os meios digitais e a inovação. Em seu artigo 4º, dispõe que a disciplina do uso da internet no Brasil tem por objetivo a promoção do direito de acesso à internet a todos, do acesso à informação e, dentre outros, da inovação e do fomento à ampla difusão de novas tecnologias (Brasil, 2014).

A referida Lei aponta que “o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania” e já aborda a questão da necessidade de garantia da acessibilidade - à internet e aos respectivos meios digitais, um dos maiores desafios da implementação do Governo Digital (Brasil, 2014).

Ainda no âmbito normativo, observa-se que o governo traçou e vem traçando diversas políticas, estratégias e planos ligados ao digital e à inovação. Há a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, que traz orientações para o setor público e a sociedade no intuito de “coordenar as diversas iniciativas governamentais ligadas ao tema em torno de uma visão única, sinérgica e coerente” (Brasil, 2023a, [www.gov.br/governodigital](http://www.gov.br/governodigital)); a Estratégia Nacional de Inovação, que dá continuidade à Política Nacional de Inovação, formalizada através do Decreto nº 10.534, de 28 de outubro de 2020, estabelecendo iniciativas para os próximos anos (Brasil,



2023b); e, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, que estabelece eixos temáticos e apresenta destaque para os desafios a serem enfrentados na área (Brasil, 2023c); dentre outros.

A Estratégia de Governo Digital, que teve a primeira versão publicada para o período de 2016 a 2019 e foi atualizada para o período de 2020 a 2023, é organizada em princípios, objetivos e iniciativas que devem nortear a transformação do governo por meio de tecnologias digitais. Através dela a ideia é oferecer políticas públicas e serviços de melhor qualidade, mais simples e acessíveis (Brasil, 2023d).

A Estratégia tem o intuito de orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos e da ampliação da participação social, baseando-se em três eixos centrais: acesso à informação, prestação de serviços e participação social, sendo que para cada um deles foram definidos indicadores, metas, objetivos e iniciativas estratégicas a serem observados e implementados pelos órgãos responsáveis. Dentre seus objetivos está fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos, ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital e ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos (Brasil, 2023d).

Nessa linha, a Lei do Governo Digital, promulgada em 2021, estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para o aumento da eficiência pública, indicando que esta se dará especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão, alterando e vinculando, ainda, legislações anteriores, dentre as quais a Lei que dispõe sobre as Carteiras de Identidade, a Lei de Acesso à Informação e a Lei que dispõe sobre os usuários e serviços públicos da administração pública (Brasil, 2021).

A Lei do Governo Digital tem por fim traçar diretrizes aos serviços públicos, sendo aplicada aos órgãos da Administração Pública direta federal, abrangendo os Três Poderes, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União, às entidades da Administração Pública indireta federal, incluídas as empresas públicas e sociedades de economia mista, que prestem serviço público, autarquias e fundações públicas, e às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, se regulamentados os comandos da Lei por atos normativos próprios (Brasil, 2021).

São enumerados princípios e diretrizes do governo digital e da eficiência pública, dentre os quais a desburocratização, a modernização, a simplificação dos serviços públicos e da relação do poder público com a sociedade, através de serviços digitais, a transparência e



incentivo à participação social, a linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão, o uso da tecnologia para otimização de processos, e, por fim, “a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público” (Brasil, 2021).

Na linha dessa última diretriz, a Lei traz em capítulo específico a figura dos laboratórios de inovação, que surgem com a ideia de colaboração interinstitucional e com a sociedade para desenvolvimento e inovações no âmbito da gestão pública, prestação de serviços públicos e tratamento de dados públicos, com o intuito de fomentar a eficiência pública e a transparência, através da inovação.

### **3. Apontamentos sobre a inovação e os laboratórios de inovação**

A inovação se apresenta estritamente relacionada com a exigência de celeridade do cenário atual, não havendo como pensar em soluções estratégicas para os desafios que as Administrações Públicas nele enfrentam sem ela. Inovação compreende tanto a criação de novos produtos, como de novas formas de se prestar serviços, agregando otimização de tempo e custos aos processos (Nohara, 2017). A inovação teria dois aspectos centrais: a novidade, ruptura em relação a práticas anteriores, e a utilidade prática, ou seja, “novas ideias que funcionam” (Sano, 2020).

A inovação é inegavelmente vinculada às Tecnologias da Informação e Comunicação, através das quais busca-se agregar maior eficiência à prestação dos serviços públicos, sendo que o investimento em inovação é condição básica para alcançar o desenvolvimento das nações e a utilização de novas tecnologias oferece grande potencial para impulsionar o progresso humano (Nohara, 2017).

Outrossim, dos dispositivos do ordenamento jurídico interno e das diretrizes traçadas pela agenda internacional é visível a necessidade de coparticipação e colaboração entre esfera (e capital) público e privado e a sociedade civil - arranjo em que todos são co-construtores de uma administração/governo e um ecossistema sustentável – desenvolvido, inclusivo e eficaz.

Nesse cenário, observa-se que a figura dos laboratórios de inovação, introduzida na Lei do Governo digital, vai ao encontro de tal perspectiva. Os laboratórios de inovação surgem com a ideia de colaboração interinstitucional e com a sociedade para desenvolvimento e inovações no âmbito da gestão pública, prestação de serviços públicos e tratamento de dados públicos, a fim de fomentar a eficiência pública, a transparência e a participação social (Brasil, 2021).

Na Lei, são trazidos, em capítulo específico, em dois artigos. Um prevê a possibilidade de sua instituição e brevemente o que seriam e o outro elenca as diretrizes dos laboratórios, quais sejam: colaboração interinstitucional e com a sociedade; a promoção e experimentação de tecnologias abertas e livres; o uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de softwares e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas; foco na sociedade e no cidadão; fomento à participação social e à transparência pública; o incentivo à inovação; o apoio ao empreendedorismo inovador e fomento à ecossistema de inovação tecnológica direcionado ao setor público; o apoio a políticas públicas orientadas por dados e com base em evidências, a fim de subsidiar a tomada de decisão e de melhorar a gestão pública; o estímulo à participação de servidores, de estagiários e de colaboradores em suas atividades; e, a difusão de conhecimento no âmbito da administração pública (Brasil, 2021).

Originalmente, havia ainda a previsão de mais um artigo no capítulo, que previa que a produção dos laboratórios de inovação seria de uso e domínio livre e público, compartilhados por meio de licenças livres não restritivas, o qual, contudo, foi vetado. Para o Governo, ouvidos o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Controladoria-Geral da União, a questão do direito de propriedade tenderia a desestimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico (Brasil, 2021).

Os laboratórios fazem parte da estratégia de inovação da Administração Pública Digital e sua criação vem se somar à busca por melhorias na gestão, nos serviços públicos ou nas políticas públicas. No âmbito nacional, em mapeamento realizado por pesquisador na área, publicado no ano de 2020, foram identificados 43 laboratórios de inovação, nos três Poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – e que atuam nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal, ainda não sendo possível medir o resultado efetivo destes (Sano, 2020).

A busca pela compreensão abordada nos estudos sobre inovação apresenta como fragilidade a ser identificada o próprio conceito de inovação, uma vez que podem apresentar imprecisões em sua tentativa de representação, em vista da ausência de definição comum ou amplamente aceita sobre aquilo que pode ser considerado inovação (Sano, 2020).

No entanto, observa-se fundamentos comuns quando da apresentação dessas definições, principalmente pautadas na tentativa de ser novidade no ambiente adotado, uma vez que se trata da incorporação de algo inédito a ser utilizado por localidades distintas, juntamente da aplicabilidade a ser buscada de forma a facilitar práticas de determinados contextos, visando resultados que ultrapassem conceitos, tornando práticas e aplicáveis essas metodologias a serem



implantadas pelas organizações. Dessa forma, a busca da sociedade por soluções de problemas, junto do incremento gerado pelo acesso às novas tecnologias, o conceito de inovação passa a ser construído a partir da possibilidade de criar um mecanismo que fomente o desenvolvimento de alternativas e respostas para problemáticas vivenciadas cotidianamente pelo poder público.

Para fins de melhor compreensão sobre os laboratórios de inovação, tem-se que são estruturas que fazem parte da Administração Pública, em geral com equipe e estrutura próprias, e são voltados ao fomento da criatividade e à experimentação, com o intuito de desenvolver inovações para melhorar os serviços públicos e lidar com problemas complexos. A ideia é que busquem, mais especificamente, resolver problemas justamente ligados a políticas públicas, ou seja, devem atender à sociedade de forma concreta e eficaz. Possuem, como já apontado, perfil colaborativo, com a participação de especialistas, sociedade civil e setor privado e devem ter como foco a busca por respostas a problemas em organizações públicas, serviços públicos ou políticas públicas (Sano, 2020).

#### **4. Análise das experiências registradas anteriores à Lei do Governo Digital**

Explica-se a ascensão e desenvolvimento dos laboratórios de inovação no setor público nacional e no âmbito mundial a partir da necessidade crescente de submeter a Administração Pública ao processo tecnológico, para que posteriormente pudesse acompanhar e resolver problemáticas com serviços e respostas rápidas à crescente demanda que se originou do processo tecnológico ao qual a contemporaneidade está submetida (Cavalcante, 2019).

Surgem os i-labs como unidades de crescimento que por meio da adoção de metodologias experimentais propõem uma nova alternativa para lidar com questões sociais, propondo uma reforma no âmbito da governança pública (Almeida de Oliveira; Costa d Souza, 2022).

Quando implementados com sucesso, os laboratórios de inovação produzem vantagem competitiva, resultando em liderança no desempenho de funções, justamente pela possibilidade de sugerir reformas nas metodologias que anteriormente eram adotadas pelo sistema público na resolução de problemas. Visando essa possibilidade, conceitua-se a cultura de inovação como um ambiente organizacional onde coexistem espaços para a criatividade dos indivíduos e um sistema de comunicação que realmente viabilize a integração de compartilhamento de ideias, tendo a inovação como foco principal. Teoria esta que possibilita compreender o desejo pela cultura da inovação na Administração Pública, baseados na finalidade de melhoria de





desempenho e vantagem competitiva (Almeida de Oliveira; Costa e Souza, 2022).

No ano de 2015, o compromisso do Estado brasileiro com a inovação no setor público torna-se explícito com a introdução da Emenda Constitucional nº 85, que não só introduz à temática no ordenamento jurídico, mas também dispõe, no Capítulo IV, sobre Ciência, Tecnologia e Inovação, formatando diretrizes existentes com convenções internacionais que já indicavam resultados positivos, disponíveis pela utilização de sistemas abertos de inovação (Amaral; Augusto, 2016).

A partir da disposição constitucional sobre a Inovação, tem-se como crescente as iniciativas de introdução dessa nova metodologia nos sistemas de Governança Pública, na tentativa de reformar seus padrões para o complexo digital. Esse processo pode ser explicado historicamente com o surgimento e expansão dos i-labs.

No Brasil, Sano (2020) mapeou inicialmente, em seu estudo, 63 laboratórios de inovação, apontando o princípio da implementação da inovação no País. Esse estudo trouxe os sete primeiros laboratórios, criados de 2010 a 2016, e apontou para a conclusão de que a partir de 2017 até a finalização da pesquisa, no ano de 2020, houve uma significativa expansão dos i-labs pelo território nacional. Abaixo lista-se os sete primeiros laboratórios mencionados, a serem detalhados na sequência:

- 1ª Experiência: Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação - LabTAR. Universidade Federal do Espírito Santo - ES. Ano 2010.
- 2ª Experiência: Laboratórios de Inovação e Estratégia em Governo - Linegov - UnB - Universidade de Brasília - DF. Ano 2012.
- 3ª Experiência: LabHacker - Câmara dos Deputados - DF. Ano 2013.
- 4ª Experiência: MobiLab+ - Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes - SP. Ano 2014
- 5ª Experiência: Laboratório de Inovação e Coparticipação - coLAB-i - Tribunal de Contas da União - DF. Ano 2015.
- 6ª Experiência: GNova Laboratório de Inovação em Governo - Escola Nacional de Administração Pública - Enap - DF. Ano 2016.
- 7ª Experiência: Laboratório de Gestão da Inovação JFSPF - Foro da Seção Judiciária de São Paulo - SP. Ano 2016.

(Sano, 2020, adaptado pelas autoras).



Em um estudo de caso, percebe-se que as primeiras iniciativas de introdução dessas novas tecnologias estão ligadas a instituições de ensino superior, com o Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação – LabTAR, em 2010, e o Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo - Linegov – UnB, em 2012. Logo após, tem-se o LabHacker, de 2013, de iniciativa do Poder Legislativo, e, somente no ano de 2014, a primeira iniciativa de i-lab promovida pelo Poder Executivo, o MobiLab+, da Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes da cidade de São Paulo.

Em que pese a primeira diligência para com os laboratórios de inovação tenha partido do Poder Legislativo, que se antecipou ao Poder Executivo, este último detinha, segundo Sano (2020), até 2020, 51% do total de i-labs do país, nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal.

Para compreensão do processo de regulamentação dos laboratórios de inovação, bem como dos critérios utilizados para a sua caracterização, é oportuno observar individualmente as experiências elencadas por Sano (2020), precedentes à Lei do Governo Digital.

O Laboratório de Tecnologias de Apoio a Redes de Inovação - LabTAR (ES), localizado em Vitória no Espírito Santo, com fundação no ano de 2010, surgiu como uma iniciativa acadêmica multidisciplinar da Universidade Federal do Espírito Santo, com o intuito de difundir conhecimentos e tecnologias e promover inovação baseada na cocriação com seus usuários. Um de seus primeiros e principais projetos foi a promoção do Portal de Contratos (PC), desenvolvido a partir de uma parceria entre a Secretaria de Gestão e Recursos Humanos do Governo do Estado do Espírito Santo (SEGER) e pelo Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo (PRODEST), com suporte do Laboratório de Tecnologias de Apoio à Inovação da Universidade Federal do Espírito Santo (LabTAR/Ufes) (Labtar, 2019).

O Portal de Contratos é uma ferramenta criada a partir da percepção de necessidade de expandir o conhecimento e autonomia dos servidores públicos estaduais que atuavam na fiscalização e gestão de contratos. Foi proposto como ferramenta um canal online capaz de disponibilizar informações sobre gestão e fiscalização de contratos, transmitindo essas informações de forma padronizada, com linguagem de fácil entendimento. O projeto foi disponibilizado para uso em fevereiro de 2019, no endereço eletrônico de [www.contratos.es.gov.br](http://www.contratos.es.gov.br), e desde então é possível observar melhoras no desempenho dos servidores, tanto na identificação da conduta de forma correta, como na segurança obtida com



a disponibilização de informações que orientam na tomada de decisões (Labtar, 2019).

De acordo com o Centro Integrado de Gestão em Educação Tecnológica e Superiores (CIGETS), da Universidade Federal de Goiás, o Laboratório de Inovação e Estratégia em Governo (Linegov) foi desenvolvido pela Universidade de Brasília - UnB, no ano de 2012, vinculado também à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), estabelecendo parcerias com diferentes organizações que buscam inovação, estratégia, melhoria contínua e desenvolvimento de modelos e metodologias de gestão.

Conforme as atividades listadas no site do LabHacker CD, o Laboratório Hacker (LABHacker) foi desenvolvido por iniciativa da Câmara dos Deputados, com o objetivo de elaborar projetos colaborativos e experimentais envolvendo temáticas de transparência, participação social e cidadania, bem como articular uma rede envolvendo os parlamentares, servidores públicos e sociedade civil, contribuindo para a atuação de uma administração pública transparente por meio da gestão de dados públicos.

Um dos projetos idealizados pelo LABHacker foi o Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados, totalmente gratuito e com código aberto - o que significa que qualquer pessoa pode modificar e compartilhar da tecnologia oferecida pelo portal - com a finalidade de ampliar a participação social no processo legislativo, possuindo diversas ferramentas como a possibilidade de interação em audiências públicas e edição colaborativa de projetos de lei (LABhacker, 2023).

O Laboratório de Estratégias Integradas da Indústria da Mobilidade (MobiLab+), de iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, por meio da Secretaria de Inovação e Tecnologia e da empresa Processamento de Dados do Amazonas (PRODAM), tem como propósito a inovação no setor da mobilidade urbana, uma vez que por trabalharem com abertura de dados, permitiram o lançamento de vários aplicativos com foco no transporte e no trânsito. Uma das problemáticas a serem abordadas pelo i-lab está na busca por um governo que ofereça respostas na velocidade e qualidade demandadas pela digitalização frente a um governo ainda analógico (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023).

Parte dos projetos do MobiLab+ estão concentrados em pesquisas voltadas ao setor de transportes, como a desenvolvida nos anos de 2001 e 2002, com objetivo na caracterização e análise da cadeia automotiva brasileira, visando análise ampla das transformações no setor automotivo, ao longo dos anos (Universidade de São Paulo, 2023). Em desenvolvimento desde



2014, tem-se também projetos sobre a cadeia automotiva e o desafio da mobilidade urbana, com propósito de pesquisar e introduzir motorização menos poluente e auxiliar processos na gestão do ciclo de vida dois automóveis, contribuindo para mobilidade urbana sustentável com a geração de soluções inovadoras voltadas ao uso do automóvel (Universidade de São Paulo, 2023).

O Laboratório de Inovação e Coparticipação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i) foi criado em 2015 pelo Instituto Serzedello Corrêa, a fim de inovar na Administração Pública, coordenando projetos de inovação aberta que gerem conhecimento para a atuação do controle, desenvolvendo pesquisas e novas tecnologias de trabalho para o TCU. O laboratório busca estimular a utilização de técnicas que envolvam a análise de dados, tanto na capacitação dos agentes públicos quanto no apoio de projetos internos ou de outros órgãos. A busca por novas iniciativas na gestão pública do Tribunal de Contas da União está na percepção de necessidade dos auditores em desenvolver habilidades de análise de grandes bases de dados para com sua eficiência na seleção e condução de auditorias (Tribunal de Contas da União, 2023).

O CoLAB-i tem como uma de suas propostas mais recentes o Projeto de Contratação de Inovação para a Administração Pública, iniciado em 2019, de parceria com a Agência Espacial Brasileira (AEB) e posteriormente também com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), a fim de acompanhar contratações por Encomenda tecnológica, instrumentos da política da inovação brasileira de compra direta de serviços de Pesquisa e Desenvolvimento para obtenção de soluções para determinadas problemáticas, quando existe incerteza de que o objeto tecnológico adquirido possa gerar o objetivo alcançado, uma vez que viabilizado por tecnologia imatura implantada mediante aplicação inédita, entendendo-se por “risco tecnológico” (Tribunal de Contas da União, 2023).

Criado em março de 2016, por meio do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a partir de um Memorando de Entendimento com o Ministério dos Negócios e Crescimento da Dinamarca, surge o Laboratório de Inovação em Governo (GNova), como um dos primeiros laboratórios de inovação desenvolvidos e implementados pelo Governo Federal Brasileiro, que previa a estruturação de um espaço na Administração Pública para exploração de ferramentas e intervenções de suporte e incentivo aos processos inovadores do Setor Público a partir de trocas de experiências com os laboratórios de inovação dinamarqueses (ENAP, 2023).

O i-lab possui como principal proposta o desenvolvimento de soluções inovadoras para o



serviço público federal, visando a resolução de problemas e elaboração de respostas eficientes às demandas coletivas. O processo de desenvolvimento das iniciativas pelo GNova Lab é estruturado de acordo com o objetivo a ser alcançado. Os projetos são elaborados em ciclos que podem envolver imersão nos problemas, ideação, prototipagem e teste de soluções, utilizando de metodologias específicas de diversas áreas, como ciências sociais, economia comportamental e design, para encontrar de maneira ágil uma solução inovadora para a problemática a ser discutida (ENAP,2023).

O GnovaLab também utiliza de inovação aberta, focada em contribuir para o serviço público por meio do intercâmbio de conhecimentos e tecnologias para o enfrentamento de problemas complexos, em razão de aumentar a possibilidade de introdução e acesso do governo aos conhecimentos e tecnologias produzidos fora dele. Uma das propostas mais recentes do GnovaLab é o projeto COLABS, um programa criado em 2022 com o objetivo de acompanhar oito laboratórios ou unidades de inovação no setor público, a fim de compartilhar aprendizados acumulados por meio de orientação metodológica e compartilhamento de experiências às equipes dessas unidades de inovação, estimulando seu desenvolvimento e realização de projetos autônomos (ENAP, 2023).

O projeto PERSÉFONE, também desenvolvido pelo GnovaLab, foi uma iniciativa para busca de soluções inovadoras no âmbito do atendimento para pessoas desaparecidas com base nos depoimentos e problemáticas apontadas pelos agentes públicos, com objetivo de estruturar o serviço público de atendimento aos familiares, no momento do registro de desaparecimentos, com foco no acolhimento e na profissionalização. Foi desenvolvida uma ferramenta de gestão, com o passo a passo do serviço de atendimento aos familiares de desaparecidos, padronizando o atendimento e operacionalizando o serviço (Brandalise, 2020).

O Laboratório de Gestão da Inovação da Justiça Federal de São Paulo, iJuspLab, é uma arena de inovação destinada à cocriação de soluções para os desafios enfrentados na prestação de serviços pela instituição (Tribunal da Justiça Federal de São Paulo, 2023). Uma das iniciativas propostas pelo iJuspLab é a oficina “Reflexões sobre o enfrentamento do trabalho escravo e tráfico de pessoas”, a partir de demanda apresentada pela Juíza Federal Raecler Baldresca, coordenadora do laboratório, em que apresentou-se necessária a interação entre os servidores atuantes da rede de enfrentamento do tráfico de pessoas e do trabalho escravo. A Polícia Federal, os Ministérios Públicos do Trabalho e Federal, o Ministério do Trabalho por meio de seus Auditores Fiscais, a Defensoria Pública da União, a Organização Internacional



para as Migrações, OIM, o Centro de Apoio e Pastoral do Migrante, a ASBRAD - Associação Brasileira de Defesa da Mulher da Infância e da Juventude, Instituto Terra, Trabalho e Cidadania – ITTC, Missão Paz e Justiça Federal, foram instituições que trabalharam juntas na oficina e refletiram na formulação de perguntas norteadoras para estimularem a reflexão e criação de soluções inovadoras para os problemas apresentados (Tribunal da Justiça Federal de São Paulo, 2023).

O conceito de Inovação proposto pela lei do Governo Digital torna-se amplamente compreensível quando se estuda os casos de laboratórios de Inovação que antecederam a propositura da Lei, uma vez que o objetivo central sempre esteve direcionado à busca por soluções inovadoras para problemáticas enfrentadas pela Gestão Pública.

Dentro das experiências catalogadas por Sano (2020) e estudadas na presente pesquisa, como o início da inovação no Brasil, percebe-se que a iniciativa sempre teve como objeto central a Gestão pública, estando concentrada em nível de soluções inovadoras no Poder Executivo.

Percebe-se como congruência entre os projetos desenvolvidos a implementação de códigos abertos, instituindo a ideia de democratização dessas tecnologias, que em conceito, muitas vezes podem se apresentar de maneira confusa, já que a ideia de inovação pode vir seguida de interpretações próximas ao conceito de inteligência artificial ou aspectos altamente tecnológicos, quando o que se observa é que a ideia de inovação proposta pelos laboratórios está concentrada na ampliação do diálogo entre as instituições e promoção de soluções alternativas simples e eficazes, como a sistematização e organização de processos na prestação de serviços que antes eram feitos de maneira autônoma e sem regulamentação.

## **Considerações Finais**

O governo digital vai além da simples disponibilização de serviços através do meio digital, trata-se de transformação a partir da incorporação das novas tecnologias ao setor público e traz a ideia de que os usuários se transformem em co-construtores, em colaboradores do desenvolvimento. Há uma mudança de mentalidade.

A Lei do Governo Digital traz os princípios e diretrizes para esse “novo” governo, sendo os seus objetivos fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos, ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital e ampliar a participação social

na melhoria das políticas e dos serviços públicos. Tudo isso, diretamente ligado à inovação. Inovação para e pela Administração Pública.

A revolução digital impacta a Administração Pública e transforma gradualmente os seus serviços, vindo também acompanhada de desafios e de necessidades que surgem à medida que as tecnologias se aprimoram. Ao Estado cabe a desafiadora tarefa de regular de modo qualificado tal cenário, incentivando responsabilmente o desenvolvimento e controlando o risco à sociedade de modo que não se inviabilize a inovação.

Nesse contexto, é introduzida, pela Lei do Governo Digital, a figura dos laboratórios de inovação, que surgem com a ideia de colaboração interinstitucional e com a sociedade para desenvolvimento e inovações no âmbito da gestão pública, prestação de serviços públicos e tratamento de dados públicos, a fim de fomentar a eficiência pública, a transparência e a participação social.

No presente estudo, buscou-se contextualizar o governo digital a partir das legislações e diretrizes que antecederam a Lei do Governo Digital, de 2021, que trouxe em seu, como referido, os laboratórios de inovação, e também analisar as experiências registradas anteriores à Lei, a fim de observar a relação dessas com a figura recém regulamentada, concluindo-se que provavelmente tais experiências, detalhadas no terceiro tópico do trabalho, traçaram o caminho, serviram de base e diretrizes para a regulamentação.

Nessa linha, percebe-se que já existiam, a princípio, na prática, laboratórios de inovação em operação, pretendendo-se através da Lei o início de uma regulamentação sobre. Pontua-se que, de fato, início, tendo que em vista que apenas trazidas disposições amplas pela Lei, sendo necessário ainda muitos detalhamentos.

Passados dois anos da vigência da Lei, não se identifica tais diretrizes e detalhamentos, sendo inclusive difícil a conceituação e caracterização dos laboratórios de inovação. É necessário que realmente sejam regulamentados e haja estrutura organizada para a consultada dos projetos e laboratórios já existentes, em atuação, para cadastramento e afins, indo ao encontro também da ideia do próprio governo digital de transparência, facilidade de acesso e eficiência.

Assim, em conclusão final e resposta ao problema que guiou a pesquisa, tem-se que os laboratórios de inovação não são um instituto novo, inaugurado pela Lei do Governo Digital, já existiam na prática através de experiências isoladas não sob tal denominação e esta e as diretrizes sobre dispostas na recente Lei do Governo Digital se apresentam como início de



regulamentação e também ampliação da ideia – dessas “unidades de inovação colaborativas” entre público, privado e sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA DE OLIVEIRA, Leilane Daisy; COSTA E SOUZA, Jonilto. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, Brasília, p. 339-358, abril e junho 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113/4484>. Acesso em: 30 out. 2023

AMARAL, Lourdes; AUGUSTO, Marcello. **Pesquisa e Inovação**. Instituto Serzedello Corrêa. Brasília, 2016. 30 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/42/AA/59/96A1F6107AD96FE6F18818A8/ISC\\_4\\_Pesquisa\\_inovacao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/42/AA/59/96A1F6107AD96FE6F18818A8/ISC_4_Pesquisa_inovacao.pdf). Acesso em: 27 out. 2023.

BRANDALISE, Isabella. **Relatório Projeto 3: Perséfone**. 2020. 211 p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6005/3/Relatorio\\_Produto%203.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6005/3/Relatorio_Produto%203.pdf). Acesso em: 28 out. 2023.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm). Acesso em: 13 out. 2023.

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](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114129.htm#art55). Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Conheça as diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2023**. [Brasília]: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, [2023?]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial**. [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-brasileira-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. [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-brasileira-para-a-transformacao-digital-e-digital>. Acesso em: 13 out. 2023.



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: 13 out. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Nossas atividades**: Confira alguns exemplos do que a gente faz por aqui para ajudar no aprimoramento da transparência legislativa e da participação social no Parlamento. LABhacker. Disponível em: <https://sites.google.com/view/labhackercd/nossas-atividades>. Acesso em: 25 out. 2023.

CAVALCANTE, Pedro (Org). **Inovação e políticas públicas**: superando o mito da ideia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. 1 ed. ISBN 978-85-7811-352-0.

CENTRO DE INOVAÇÃO EM GESTÃO DA EDUCAÇÃO E DO TRABALHO EM SAÚDE; FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Nossos laboratórios**: Linegov. Cigets. Disponível em: <https://cigets.face.ufg.br/p/35800-nossos-laboratorios>. Acesso em: 28 out. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Inovação em governo**: Reimaginamos e criamos uma nova visão de governo baseada em práticas e valores centrados nas pessoas. Gnova. Disponível em: <https://gnova.enap.gov.br>. Acesso em: 28 out. 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Mapa de Abordagens GnovaLAB 2022**. Repositório Enap. Brasília, 2022. Disponível em: . Acesso em: 27 out. 2023.

MOBILAB+ **fomenta soluções inovadoras com foco em cidades inteligentes**: Laboratório de inovação aberta da Capital, iniciativa terá atividades ampliadas permitindo gestão colaborativa da cidade. Cidade de São Paulo Inovação e tecnologia. São Paulo. 1 p. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/inovacao/noticias/?p=279146>. Acesso em: 25 out. 2023.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios de inovação na administração pública contemporânea: “destruição criadora” ou “inovação destruidora” do direito administrativo? **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 65-71, abr. 2017. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/desafios-de-inovacao-na-administracao-publica-contemporanea-destruicao-criadora-ou-inovacao-destruidora-do-direito-administrativo/>. Acesso em: 29 set. 2023.

OLIVEIRA, L. D. A. DE, & SOUSA, J. C. (2022). **Características dos Laboratórios de Inovação no Setor Público a Nível Nacional**: Uma Revisão da Literatura. Revista de Serviço Público, RSP, Brasília 73(2), 339-358 Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113/4484>. Acesso em: 26 out. 2023.



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: 29 set. 2023.

TRIBUNAL DA JUSTIÇA FEDERAL DE SÃO PAULO. **Portfólio do iJusLab.:** Oficina: enfrentamento ao tráfico de pessoas e redução à condição análoga à de escravo. . Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/servicos-administrativos/ijusplab/portifolio>. . Acesso em: 28 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **coLAB-i:** O que é coLAB-i. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>. Acesso em: 25 out. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **ETEC de Instrução assistida por Inteligência Artificial:** O que é Encomenda Tecnológica. Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/licitacoes-e-contratos-do-tcu/licitacoes/etec/#:~:text=O%20que%20é%20Encomenda%20Tecnológica,solução%20determinada%2C%20existindo%20risco%20tecnológico>. Acesso em: 28 out. 2023.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **MOBILAB-USP:** Em andamento. MobiLAB. Disponível em: <https://sites.usp.br/mobilab/em-andamento/>. Acesso em: 25 out. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO. **Olá! Nós somos o LabTAR.** labtar. Disponível em: <https://labtar.ufes.br>. Acesso em: 26 out. 2023.