

Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil

Social control and the digital public administration paradigm in Brazil

José Sérgio da Silva Cristóvam*

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
jscristovam@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8232-9122>

Orides Mezzaroba**

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
oridesmezza@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-5416-9184>

Paulo Ricardo Maroso Pereira***

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
paulo.rmp@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4500-2280>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021. DOI: 10.47975/IJDL.cristovam.v.2.n.2

- * Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutorado Sanduíche junto à Universidade de Lisboa, Portugal (2012). Professor Adjunto de Direito Administrativo no Curso de Graduação em Direito e no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (GEDIP/CCJ/UFSC). Membro da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS). *E-mail*: jscristovam@gmail.com
- ** Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000). Professor Titular em Dedicção Exclusiva nos Programas de Graduação e Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Coordenador do Mestrado Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1986). Especialista em Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (1989). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1991). Pós-Doutor pela Universidade de Coimbra – Portugal (2008). Pós-Doutor pelo Programa de Doutorado em Administração da Universidade Nove de Julho de São Paulo (2015). Consultor e Pesquisador de Produtividade do CNPq. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. *E-mail*: oridesmezza@gmail.com
- *** Doutorando em Direito Público na Universidade Federal de Santa Catarina (2019). Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2017). Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2015). Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina (GEDIP/CCJ/UFSC) (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). *E-mail*: paulo.rmp@hotmail.com

Recebido/Received: 17.12.2020/ December 17th, 2020

Aprovado/Approved: 28.06.2021/ June 28th, 2021

Resumo: A adoção de práticas de Governo digital pela Administração Pública brasileira induz a transformação das suas próprias formas de controle. O presente estudo busca discutir a noção de controle social digital da Administração Pública, suas possibilidades e entraves. A abordagem parte da compreensão da noção de Governo digital, já difundida na comunidade internacional, especialmente por recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com o posterior debate acerca do influxo dessa transformação por meio dos mecanismos de controle, seja de forma a se adaptar ao governo já digitalizado seja de modo a induzir essa transformação na Administração Pública. Por fim, são analisados os reflexos desses novos instrumentos, sob a perspectiva do controle social, aquele exercido direta ou indiretamente pelos cidadãos. Isso induz à reflexão não apenas acerca das novas possibilidades de controle oferecidas pela tecnologia, como também de novos direitos aos cidadãos, para que não sejam alijados desse processo. O método utilizado é o dedutivo e a técnica de pesquisa a bibliográfica, apoiada na pesquisa documental em fontes primárias e secundárias.

Palavras-chave: Controle Social. Administração Pública digital. Governo digital. Tecnologias da informação e comunicação. Controle social digital.

Abstract: The adoption of digital government practices by the Brazilian Public Administration induces the transformation of its own forms of control. This study aims to discuss the notion of digital social control of Public Administration, its possibilities, and obstacles. The approach starts from understanding the notion of digital government, already widespread in the international community, especially by recommendations from the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), with the subsequent debate on the influence of this transformation through the control mechanisms, in order to adapt to the government that has already been digitalized, in order to induce this transformation in Public Administration. Finally, the reflexes of these new instruments are analyzed, from the perspective of social control, that exercised directly or indirectly by citizens. This leads to reflection not only on the new control possibilities offered by technology, but also on new rights for citizens, so that they are not excluded from this process. The method used is the deductive and the bibliographic research technique, supported by documentary research in primary and secondary sources.

Keywords: Social control. Digital Public Administration. Digital government. Information and communication technologies. Digital social control.

Sumário: **1** Introdução – **2** Sobre o paradigma da Administração Pública digital – **3** Controle digital da Administração Pública – **4** Controle social digital da Administração Pública brasileira – **5** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O processo de difusão e implementação de ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs) no setor público não é um fenômeno recente na comunidade internacional, sendo possível constatar experiências da espécie desde a década de 1990. No Brasil, a partir especialmente do início dos anos 2000, o influxo desse ferramental passou a ser absorvido em âmbito institucional, mais propriamente pelo Governo Federal, ainda sob a nomenclatura de Governo eletrônico (*e-gov*).

Mais recentemente, passou a ganhar destaque a noção de Governo digital, a qual não apenas parte da premissa de utilização de instrumentos tecnológicos mais avançados e aperfeiçoados, como também propõe uma efetiva alteração na concepção da própria atuação governamental. Ao passo que no Governo eletrônico parte-se da figura central do Estado, como agente indutor da modernização da estrutura pública e dos processos de trabalho, no Governo digital a responsabilidade por esse rearranjo é diluída com os demais atores envolvidos, a fim de que conjuntamente se possa alterar a forma das relações com o Poder Público, tendo como base, é claro, o ferramental tecnológico disponível.

Nesse contexto, considerando que a Administração Pública é diretamente impactada pelo processo de digitalização dos governos, rumando igualmente à chamada era digital, é natural que os mecanismos de controle igualmente trilhem esse caminho.

Com efeito, esse novo paradigma da Administração Pública digital abre uma série de importantes perspectivas de análises, dentre as quais a do controle e, mais especificamente, o controle social. Assim, este estudo gravita em torno dos seguintes objetivos específicos: (i) analisar e contextualizar a Administração Pública a partir da noção de Governo digital; (ii) compreender a influência desse modelo sobre os mecanismos de controle; (iii) discutir criticamente acerca dos reflexos desse instrumental sob a noção de controle social.

2 Sobre o paradigma da Administração Pública digital

Os estudos acerca da utilização de ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs)¹ no âmbito do Poder Público tornaram conhecida a expressão Governo eletrônico, ou sua correspondente abreviação *e-gov*. Nada obstante a vasta literatura que ainda se utiliza desse termo para tratar do fenômeno em sua modelagem atual, é possível verificar uma tendência de utilização da ideia de Governo digital, a apontar uma evolução deste conceito em relação àquele, inclusive no sentido de considerar outras perspectivas que antes não compunham a noção de Governo eletrônico.

¹ Sobre o tema das TICs em diferentes perspectivas, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209/43642>. Acesso em: 20 set. 2020; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Automation mechanisms applied in the legal practice of the Brazilian federal Public Administration. *International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)*, Jaipur (IN), v. 7, n. 8, p. 69-79, ago. 2020. Disponível em: <https://ijaers.com/detail/automation-mechanisms-applied-in-the-legal-practice-of-the-brazilian-federal-public-administration/>. Acesso em: 20 set. 2020.

Um exemplo nesse sentido é a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), entidade intragovernamental que vem tratando da temática em âmbito global ao promover recomendações, avaliações e “ranqueamento” de países signatários no tocante à utilização de tecnologias para criação de valor público. Para os contornos do presente estudo e dada sua brevidade, utilizar-se-á, aqui, como referencial os conceitos trazidos pela OCDE, vez que suas recomendações têm balizado ações governamentais, inclusive no Brasil. Nesse sentido, eis os conceitos de Governo eletrônico e Governo digital propostos pela OCDE:

Governo eletrônico refere-se ao uso, pelos governos, de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), e particularmente a Internet, como uma ferramenta para alcançar um governo melhor.

Governo Digital refere-se ao uso de tecnologias digitais, como parte integrante de um conjunto de estratégias de modernização governamental, para criar valor público. Ele depende de um ecossistema de governo digital composto por atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos que apoiam a produção e o acesso aos dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o Governo.² (Tradução nossa)

A OCDE lista, ainda, seis eixos dimensionais que demarcam com mais clareza a diferença entre os dois modelos: (i) de uma Administração Pública baseada no usuário para uma Administração Pública conduzida pelo usuário; (ii) de reativo a proativo na elaboração de políticas públicas; (iii) de um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados;³ (iv) da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital; (v) de um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público; (vi) do acesso à informação para abertura como padrão.⁴

² No original: “*E-Government* refers to the use by the governments of information and communication technologies (ICTs), and particularly the Internet, as a tool to achieve better government. *Digital Government* refers to the use of digital technologies, as an integrated part of governments’ modernisation strategies, to create public value. It relies on a digital government ecosystem comprised of government actors, non-governmental organisations, businesses, citizens’ associations and individuals which supports the production of and access to data, services and content through interactions with the government” (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation on Digital Government Strategies*. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 6. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>. Acesso em: 15 set. 2020).

³ Sobre o tema da proteção de dados, ver: SALGADO, Eneida Desiree; SAITO, Vitoria Hiromi. Privacidade e proteção de dados: por uma compreensão ampla do direito fundamental em face da sua Multifuncionalidade. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 117-137, set./dez. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/19/25>. Acesso em: 16 dez. 2020.

⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Revisão do governo digital no Brasil: rumo à transformação digital do setor público*. Paris: OECD Publishing, 2016. p. 3. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

Aqui, parece necessário apontar que mais acertado seria ressaltar, no primeiro eixo, a figura do cidadão (sujeito pleno de direitos e obrigações) e não do usuário, que pode, ainda que de forma indireta, remeter à questionável figura do usuário-cliente do serviço público.⁵ Nada obstante, inegável o destacado relevo da reconformação e mesmo o papel de destaque (centralidade) do cidadão nesse processo. De início, a preocupação era a de implementar ferramentas tecnológicas nos processos de trabalho das estruturas de governo, sendo o Poder Público o responsável pelas modificações. Contudo, mais recentemente essa preocupação passou a abarcar o estabelecimento de uma ação conjunta entre os diversos atores envolvidos para transformar as relações, no sentido de busca pela satisfação do interesse comum de todos em uma melhor interação com o setor público.

O Estado deixa sua posição verticalizada e distante na responsabilidade por atender as demandas da sociedade e, por meio da *internet* e das novas tecnologias, passa a compartilhar responsabilidades e viabilizar que a própria sociedade assuma papel ativo na concepção, construção e operação de tais serviços.⁶

No Brasil, que é um dos signatários da OCDE, embora com certa timidez em alguns setores mais do que em outros, e não sem contramarchas e solavancos, parece possível notar o avanço e institucionalização do paradigma da Administração Pública digital, a sentir, pelo menos, de recentes legislações que tratam do tema.

Neste sentido, e para um breve inventário, o Programa de Governo Eletrônico data do ano 2000, quando por meio do Decreto federal (sem número) de 3 de abril de 2000 criou-se, na estrutura da Casa Civil da Presidência da República, o Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.⁷ O trabalho do grupo resultou no Decreto federal (sem número) de 18 de outubro de 2000, que criou, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico,⁸ dando-se os primeiros passos para o desenvolvimento da política sob essa perspectiva.

⁵ Sobre o tema, Daniel Wunder Hachem e Luzardo Faria ressaltam o seguinte: “O sentimento do cidadão como cliente da Administração pode distorcer os objetivos fundamentais de uma Administração Pública inclusiva, encarada como ente público gerido para o desenvolvimento da coletividade, que visa à concretização dos direitos fundamentais e à satisfação do interesse público, com o objetivo final de reduzir as desigualdades sociais, regionais e culturais existentes no país, para instituir uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º da Constituição da República” (HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o direito administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3065/2794>. Acesso em: 20 set. 2020. p. 318).

⁶ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 154.

⁷ BRASIL. *Decreto de 3 de abril de 2000*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20de%20Trabalho%20Interministerial,novas%20formas%20eletr%C3%B4nicas%20de%20intera%C3%A7%C3%A3o.&text=0%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 set. 2020.

⁸ BRASIL. *Decreto de 18 de outubro de 2000*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

Mais recentemente, as políticas governamentais sobre a questão passaram a adotar a expressão “governo digital”, destacando-se, nesse sentido, o Decreto federal nº 8.638/2016, que instituiu a Política de Governança Digital para os órgãos e as entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.⁹ Desde então, vige no país a Estratégia de Governança Digital, programa plurianual que foi este ano renovado pelo Decreto federal nº 10.332/2020¹⁰ e que norteará essa política até 2022.

Também nesse sentido, importante destacar a instituição da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), pela via do Decreto federal nº 9.319/2018, estruturada nos seguintes eixos de transformação: (i) transformação digital da economia: objetiva estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira, de forma a acompanhar a economia mundial; e (ii) cidadania e transformação digital do Governo: tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital.¹¹

Portanto, eis os parâmetros básicos de compreensão acerca da noção de Administração Pública digital. Trata-se de uma das faces do Governo digital, com exclusão de funções típicas de governo, mas com especial ênfase ao relacionamento com os cidadãos, seja por meio da prestação de serviços, seja pelo compartilhamento de dados e informações, para fins de transparência e controle, e do poder decisório, como efetivação do princípio democrático.

Por consequência, ao inserir a Administração Pública no meio digital, exigir-se-á que o controle exercido por ela e sobre ela, independentemente da instituição ou agente que desenvolva a atribuição, também siga essa mesma linguagem. Não parece possível conceber um controle analógico sobre uma Administração Pública digital. As instâncias de controle também devem se adequar a essa nova realidade, sob pena de se tornarem ultrapassadas ou desnecessárias ou terem reduzida drasticamente sua eficiência.

DNN/DNN9067.htm#:~:text=DSN9067&text=DECRETO%20DE%2018%20DE%2000UTUBRO%20DE%202000.&text=Cria%2C%20no%20C3%A2mbito%20do%20Conselho,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 set. 2020.

⁹ BRASIL. *Decreto nº 8.638*, de 15 de janeiro de 2016. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁰ BRASIL. *Decreto nº 10.332*, de 28 de abril de 2020. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

¹¹ BRASIL. *Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

3 Controle digital da Administração Pública

Conforme aponta Evandro Martins Guerra, a noção de “controle” com viés estatal se modificou ao longo da modernidade até assumir a feição mais atual, quando passa a estar relacionada à atividade de domínio, governo, fiscalização e verificação.¹² No direito brasileiro, a expressão ganhou especial destaque a partir da clássica obra “O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário”, de Miguel Seabra Fagundes, em 1941.¹³

Por sua vez, a Constituição da República de 1988 recepcionou o termo no sentido de “verificação, investigação, fiscalização”, como se pode constatar a partir dos dispositivos que tratam do controle interno e externo da União.¹⁴ Nesse sentido, é possível atualmente conceber a ideia de controle *lato sensu*, como a fiscalização exercida sobre determinado ente ou sujeito, de acordo com certos aspectos, visando averiguar o cumprimento do que já foi predeterminado, ou evidenciar eventuais desvios com fincas de correção.¹⁵

Entretanto, como bem ensina Carlos Ari Sunfeld, a ideia de controle igualmente pode ser extraída da Constituição de 1988 a partir da noção de Estado de direito (art. 1º). Para o autor, essa expressão implica no controle do poder, pois estabelece a proteção dos direitos individuais por meio da submissão do próprio Estado ao ordenamento jurídico.¹⁶ E, ao definir que o Estado de Direito brasileiro deva se submeter ao regime democrático, complementa que o constituinte originário impôs a observância de um modelo que não garanta apenas aos cidadãos o controle do poder, mas também que lhes outorgue formas diretas de participação, aliadas às formas representativas (art. 1º, parágrafo único, da Constituição).^{17 18} Em semelhante

¹² GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 23.

¹³ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

¹⁴ BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. p. 114.

¹⁵ GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 23.

¹⁶ A propósito, eis o conceito de Estado de direito proposto por Carlos Ari Sunfeld: “[...] Estado de Direito é o criado e regulado por uma Constituição (isto é, por uma norma jurídica superior às demais, onde o exercício do poder político seja dividido entre órgãos independentes e harmônicos, que controlem uns aos outros de modo que a lei produzida por um deles tenha de ser necessariamente observada pelos demais e que os cidadãos, sendo titulares de direitos, possam opô-los ao próprio Estado” (SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 49).

¹⁷ “Art. 1º. [...] Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2020 – grifos nossos).

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto vincula o Estado de Direito à noção de “legalidade”, e o Estado de Direito democrático à ideia de “legitimidade”.¹⁹

Com efeito, no Direito Administrativo brasileiro contemporâneo, a função de controle é prevista para ser exercida de diversas formas e por diferentes agentes, sejam eles públicos ou privados. No âmbito público, Maria Sylvania Zanella Di Pietro lembra que os atos da Administração Pública estão sujeitos não apenas aos controles dos Poderes Legislativo e Judiciário (controle externo), mas também são passíveis de revisão pelos próprios órgãos administrativos no exercício da autotutela administrativa (controle interno), tendo por finalidade “[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade”.²⁰

As classificações das espécies de controle são inúmeras nos termos da doutrina administrativista.²¹ Para esta pesquisa, fundamental a ideia de controle social, a qual será retomada logo em seguida.

No entanto, independentemente da espécie de controle a ser observada, a digitalização da Administração Pública exige que a própria atividade controladora seja exercida igualmente nesses moldes; daí a ideia de controle digital. No caso, se tal atividade for exercida por uma instituição estatal, impõe-se-lhe um duplo dever de digitalização de sua atuação: uma pela necessidade de atualização de sua estrutura e forma de trabalho diante do constante relacionamento com a sociedade, que cada vez mais interage – e exige, conseqüentemente – por instrumentos da era digital; outra pelo próprio motivo de a instituição integrar a estrutura pública, devendo se adequar a essa nova realidade sob pena de se tornar obsoleta ou, pior ainda, de impedir a modernização do Poder Público.²²

¹⁹ Nas palavras do autor: “O Estado de direito, que representou um passo decisivo, empreendido às luzes do liberalismo, introduziu, como parâmetro de limitação e de controle do poder, a *legalidade* – a submissão do poder estatal à lei que ele próprio edita. [...] O Estado de direito é, pois, aquele que soma à *organização do poder*, a *atuação submetida à lei*. [...] [O Estado de direito democrático é] aquele em que à *organização do poder* se soma sua *atuação jurídica e consensual*. [...] O Estado de direito introduz o controle de legalidade e o estado de direito democrático, também o controle de legitimidade” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial* (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992, p. 65 – itálico do autor).

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 31ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 915.

²¹ De acordo com José dos Santos Carvalho Filho, o controle pode ser classificado nas seguintes espécies: (i) quanto à natureza do órgão controlador: legislativo, judicial ou administrativo; (ii) quanto à extensão do controle: interno ou externo; (iii) quanto à natureza do controle: de legalidade ou de mérito; (iv) quanto ao âmbito da estrutura administrativa: por subordinação ou por vinculação; (v) quanto à oportunidade: prévio, concomitante ou posterior; e (vi) quanto à iniciativa: de ofício ou por provocação. Ainda, o autor concebe o controle social tanto como uma forma de ensejar o controle administrativo, quanto como uma espécie de controle exógeno do Poder Público capaz de atuar sobre as funções legislativas e administrativa (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1003-1012).

²² COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 140.

Nesse sentido, poder-se-ia partir, como princípio, do seguinte conceito para o termo controle digital, proposto por Gledson Pompeu Correa da Costa:

Controle Digital se refere ao uso de ferramentas de análise de dados e outras tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização das instituições de auditoria governamental, para assegurar a conformidade das operações e a criação de valor público pelo Estado.

Ele se baseia em um ecossistema composto por órgãos de controle, atores governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos, que apoia a produção, o acesso e a análise de dados sobre o funcionamento do governo, com a finalidade de identificar possíveis riscos ou ocorrências de falhas, desvios ou fraudes em políticas, atividades ou serviços do setor público.²³

Para o sucesso da atividade controladora via instrumentos digitais, portanto, fundamental a interlocução da ciência jurídica com outras áreas do conhecimento, em especial, aqui, a ciência de dados. Trata-se de um campo interdisciplinar, cuja utilização de processos e sistemas se destina a extrair conhecimento de dados (estruturados ou não) e que engloba uma série de domínios como *Big Data*, *Analytics*, *Data Mining*, *Text Mining*, *Business Intelligence* e *Business Discovery*.²⁴

Por certo, para exploração desses dados é necessário que o Poder Público disponha de uma base informativa ampla e acessível. Com a finalidade de promover e facilitar essa interface de dados, destaca-se atualmente a Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership* – OGP), uma iniciativa internacional, lançada em 2011, que pretende difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública²⁵ e à participação social.²⁶ Inicialmente, assinaram a Declaração de Governo Aberto apenas 8 (oito)

²³ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 176.

²⁴ BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 308.

²⁵ Sobre o tema do acesso à informação no Estado democrático de direito, ver: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os horizontes turvos do acesso à informação no Estado Democrático de Direito: uma legislação simbólica em uma cultura de somreamento. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 31-54, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/10/15>. Acesso em: 16 dez. 2020.

²⁶ Sobre o tema da Administração Pública orientada por dados e o Governo aberto, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Administração Pública orientada por dados: Governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

países (dentre eles o Brasil), porém, na atualidade, a rede já conta com 75 (setenta e cinco) signatários.²⁷

Essa adesão gerou no plano normativo brasileiro relevantes acréscimos, com especial destaque à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 – também conhecida como Lei de Acesso à Informação – e aos seguintes decretos editados pela Administração Pública federal: (i) Decreto nº 8.638/2016,²⁸ que instituiu a Política de Governança Digital da Administração Pública federal; (ii) Decreto nº 8.777/2016,²⁹ que estabeleceu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal; e (iii) Decreto nº 8.789/2016,³⁰ que dispôs sobre o compartilhamento de bases de dados na Administração Pública federal.³¹

Por promover ampla transparência da gestão pública, a Parceria para Governo Aberto não só está diretamente ligada com a ideia de Governo digital como também se destaca como um pilar fundamental dessa transformação para a era digital.³² Inclusive, na Declaração de Governo Aberto há diversas referências às novas tecnologias como elementos primordiais dessa iniciativa, especialmente no fomento à participação dos cidadãos nos assuntos públicos.³³

²⁷ Informações extraídas do sítio eletrônico do Governo Federal: BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Governo Aberto*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa#:~:text=A%20Parceria%20para%20Governo%20Aberto,p%C3%BAblica%20e%20C3%A0%20participa%C3%A7%C3%A3o%20social>. Acesso em: 15 set. 2020.

²⁸ BRASIL. *Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 15 set. 2020. (Revogado pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020).

²⁹ BRASIL. *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

³⁰ BRASIL. *Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8789.htm. Acesso em: 15 set. 2020. (Revogado pelo Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019).

³¹ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 35.

³² A propósito, eis os quatro princípios do governo aberto: transparência, prestação de contas e responsabilização (*accountability*), participação cidadã e tecnologia e inovação (BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Governo Aberto*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa#:~:text=A%20Parceria%20para%20Governo%20Aberto,p%C3%BAblica%20e%20C3%A0%20participa%C3%A7%C3%A3o%20social>. Acesso em: 15 set. 2020).

³³ Como exemplo, cita-se trecho do documento sobre o ponto: “Ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas. As novas tecnologias oferecem oportunidades para a troca de informações, participação pública e colaboração. Pretendemos dominar tais tecnologias para tornar públicas as informações a fim de possibilitar sua compreensão pelo povo sobre as atividades de seu governo e para influenciar decisões. Comprometemo-nos a criar espaços online acessíveis e seguros como plataformas para prestar serviços, cativar o público e compartilhar informações e ideias. Reconhecemos que o acesso igualitário e fácil à tecnologia representa um desafio e comprometemo-nos a buscar conectividade crescente online e móvel, enquanto também identificamos e promovemos o uso de mecanismos alternativos para participação cívica. Comprometemo-nos a atrair a sociedade civil e a comunidade empresarial para que identifiquem práticas eficazes e abordagens inovadoras para alavancar novas tecnologias que capacitem as pessoas e fomentem transparência no governo. Reconhecemos também que o crescente acesso à tecnologia implica o apoio à capacidade do governo e dos cidadãos de utilizá-la. Comprometemo-nos a apoiar e a desenvolver o uso de inovações tecnológicas tanto por funcionários públicos como por cidadãos. Entendemos também que a tecnologia representa um complemento para informações claras, acessíveis e úteis, não um substituto” (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de Governo Aberto*. 2011. p. 3.

A efetivação dos princípios do Governo Aberto pelo país signatário permite, por exemplo, a construção de um *Big Data* do Governo, isto é, um conjunto de dados públicos estruturados e não estruturados dos quais se pode extrair conhecimento para diversas atividades estatais, desde a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas até a atividade de controle. No caso das instâncias de controle, o manejo das informações geradas por esse banco de dados possibilitaria efetivar a chamada “auditoria contínua”, ou, ainda, auditorias preditivas e preventivas, que permitem o exame de eventos em curso, evitando ou minimizando os efeitos de irregularidades que somente seriam detectadas posteriormente.³⁴ Além disso, esse cenário de ampla transparência desencadeia o desenvolvimento das chamadas tecnologias cívicas (objeto de exame no próximo tópico deste trabalho) que buscam aproximar os cidadãos da gestão pública.

Contudo, a produção de uma quantidade infinita de informação não significa, de plano, que o exercício do controle poderá ser realizado. É preciso gerir esse emaranhado de dados e daí a importância da utilização de técnicas da ciência de dados, como, por exemplo, a da mineração de dados (*data mining*). Esse segmento explora essa vasta quantidade de dados estruturados, semiestruturados ou desestruturados em busca de padrões consistentes para detectar relacionamentos entre variáveis, o que resultará na construção de indicadores mais robustos (tais como: evolução do gasto público; grau de risco de determinado fornecedor; contratação de empresas inidôneas; etc.) e permitirá estabelecer, ao final, estatísticas e análises de risco e de relevância.³⁵

Por seu turno, as ferramentas de controle digital não se esgotam apenas na ideia de transparência de dados. Combinando-se esse potencial de informações com tecnologias avançadas na captura e processamento de imagens e recursos de realidade virtual, por exemplo, é possível obter resultados significativos na atividade de controle, especialmente nos campos da engenharia e infraestrutura e no meio ambiente. Assim, em situações de dificuldades de acompanhamento presencial de equipes, a atividade controladora poderia se valer de equipamentos e aplicações de realidade virtual para verificar as condições do objeto controlado.³⁶

Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf/view>. Acesso em: 10 set. 2020).

³⁴ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 175.

³⁵ BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 311-313.

³⁶ Sobre o ponto, importante trazer, ainda, o seguinte: “De volta ao planeta Terra, e mais especificamente ao mundo do controle, é possível conceber o desenvolvimento de solução similar, dedicada a suportar a fiscalização de obras que se estendem por milhares de quilômetros, a exemplo da Transposição do Rio São Francisco ou a Ferrovia Transnordestina. Para tanto, bastaria o uso de VANTs dotados de câmeras estereoscópicas para capturar imagens de alta resolução ao longo de todo o empreendimento, as quais seriam posteriormente integradas em modelos tridimensionais a serem ‘percorridos’ por auditores”

Uma possibilidade que implica não só em economia de recursos públicos, ante o não deslocamento de pessoal para fiscalização presencial, como tende a ser mais eficiente do ponto de vista do controle, porque terá mais condições de registrar situações que, em princípio, o olho humano sequer conseguiria constatar *in locu*.

Todavia, interessante observar que, embora o fluxo “regular” seja o de que o Governo digital proporcione e exija a digitalização das formas de controle (controle digital), também é possível observar o caminho inverso. Aroldo Cedraz de Oliveira chama a atenção para o importante papel dos órgãos e instâncias de controle para a “transformação digital”. Aponta que é possível, a partir da adoção de papéis complementares, que profissionais e entidades de fiscalização induzam as demais estruturas da Administração Pública a incursionarem na era digital. Essas ações seriam baseadas em três momentos distintos da atividade controladora: (i) previsão: controlador assume a liderança no processo de modernização para propiciar debates e reflexão nos gestores, pois verifica que o assunto não é prioridade naquele ente/entidade; (ii) esclarecimento: postura de colaboração com as medidas adotadas, observando e auxiliando nos primeiros passos dessa jornada de transformação; e, finalmente, (iii) supervisão: acompanhamento e avaliação das ações para verificar sua conformidade e desempenho, eis que a transformação digital já é um assunto incorporado à agenda governamental.³⁷

Por outro lado, é certo que esse protagonismo dos órgãos e sistemas de controle estatal, no âmbito do controle digital da Administração Pública, não deve ser incorporado sem a devida análise crítica. Inclusive, comum em nosso país que as instâncias controladoras tenham acesso à tecnologia muito mais avançada e mesmo ostentem condições orçamentárias e de pessoal técnico sensivelmente mais avantajados do que as instâncias controladas, que têm a efetiva obrigação finalística de prestar serviço público e promover, em concreto, o desenvolvimento de uma série de políticas públicas sociais de capital importância para a população.³⁸

Mas o fato é que, efetivamente, instâncias de controle estatal, como o TCU por exemplo, têm pautado fortemente essas inovações. Para exemplificar, cita-se a parceria do TCU com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao

(OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 42-44).

³⁷ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 33-34.

³⁸ Sobre o tema do fomento às novas tecnologias na Administração Pública, como direito ao desenvolvimento, ver: FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e *blockchain* como instrumentos para o desenvolvimento econômico. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/7/6>. Acesso em: 16 dez. 2020; REIS, Camille Lima; CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. O fomento às novas tecnologias na Administração Pública como direito ao desenvolvimento. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 11-28, set./dez. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/15/24>. Acesso em: 16 dez. 2020.

promover estudos e seminários sobre o tema do Governo digital, do que decorreu a edição dos Decretos nº 8.638/2016, nº 8.777/2016 e nº 8.789/2016, citados anteriormente. Ainda, vale citar a Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov), programa também elaborado conjuntamente pelo TCU e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2015, reunindo diversos órgãos e entidades públicas, nos três Poderes e nos diferentes níveis federativos, para estimular a inovação do Poder Público por meio da conexão de múltiplos atores sobre o tema.³⁹

Por fim, não se deve olvidar que há outro relevante motivo que deve servir de estímulo aos agentes controladores (sejam públicos ou privados) para promoção da transformação digital na Administração Pública. É que as ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs) não devem ser vistas simplesmente como uma oportunidade de dinamizar os processos internos de trabalho da Administração e das relações entre Estado e Sociedade, mas sim, e principalmente, como uma forma mais transparente e eficiente de governo. Além de proporcionar a publicidade de dados da gestão pública, propiciam a realização de ações governamentais com menor gasto de recursos públicos. Isso significa que a transformação digital da Administração Pública deixa o caráter de faculdade conferida aos gestores públicos e transforma-se em dever, com caráter cogente, na medida em que realiza com mais efetividade os princípios da transparência e da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição).⁴⁰

4 Controle social digital da Administração Pública brasileira

Antes de adentrar na perspectiva digital do controle social, importante discorrer brevemente sobre seu conceito. Tal premissa se revela fundamental na medida em que é possível encontrar na doutrina especializada uma gama variada de definições, sempre de forma a associar a ideia de controle social com a noção de participação popular, seja como sinônimo ou em uma relação de gênero e espécie.⁴¹ Para fins

³⁹ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 145.

⁴⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2020).

⁴¹ Somente a título de exemplo desse rol extenso de classificações e de conceitos relacionais entre as expressões “controle social” e “participação popular”, e tratando-as como sinônimos tem-se a cartilha da Controladoria-Geral da União sobre o tema (BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>. Acesso em: 10 set. 2020); de outra banda, Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende o termo “participação política” (do qual a participação administrativa é espécie) como uma forma genérica de atuação dos cidadãos no Poder Público que abarca instrumentos de controle social. Neste sentido, ver: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial* (fundamentos e técnicas

deste trabalho, considerar-se-á como uma categoria de pesquisa autônoma, distinta da de participação popular.

O controle social é uma espécie do conceito genérico de “controle”, o qual, isoladamente, significa verificação, investigação, fiscalização sobre determinado objeto, visando averiguar o cumprimento daquilo que já está predeterminado ou para evidenciar eventuais desvios a fim de corrigi-los. O adjetivo “social” significa, por sua vez, que essa ação controladora será realizada pelos cidadãos.⁴²

Nesse sentido, pode-se definir o controle social como aquele exercido “[...] pelos cidadãos (de forma singular ou coletiva, informal ou formalmente organizada) sobre a Administração Pública e que visa promover a fiscalização/correção da atuação desta mediante instrumentos diretos ou indiretos”.⁴³ Essa fiscalização busca balizar a atuação administrativa para observância e satisfação dos princípios norteadores da atividade pública e, especialmente, dos direitos fundamentais (noção de Juridicidade Administrativa).^{44 45}

O controle social direto é aquele em que os próprios cidadãos atuam como os titulares da manifestação perante o Poder Público, tais como nos casos do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição) ou outro instrumento específico equivalente,⁴⁶ de consultas e audiências públicas, das ouvidorias dos

constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992; por fim, compreendendo o “controle social” como gênero que abarca formas de participação popular, pode ser referido o conceito trazido por Fernando Herren Aguilar em obra especializada nos serviços públicos. Neste sentido, ver: AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

⁴² BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*: Rio de Janeiro, Renovar, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

⁴³ PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. *Direito de reclamação do usuário de serviço público: um instrumento de controle social no atual modelo de Administração Pública brasileira*. 2017. 219 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017, p. 175.

⁴⁴ A ideia de juridicidade administrativa implica na compreensão da legalidade em sentido amplo, eis que reclama a vinculação não apenas à lei formal, mas também ao ordenamento jurídico (bloco de legalidade – vinculação à lei e ao direito), como explica Gustavo Binbenojm: “Tal ideia, de vinculação ao direito não plasmado na lei, marca a superação do positivismo legalista e abre caminho para a um modelo jurídico baseado em princípios e regras, e não apenas nestas últimas” (BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 141).

⁴⁵ Para reforçar este conceito de controle social, traz-se, ainda, a definição de José dos Santos Carvalho Filho e Fernando Dias Menezes de Almeida sobre o ponto: “[...] aquele [controle] exercido diretamente por cidadãos, por setores da sociedade civil organizada ou por instituições concebidas para representação dos interesses sociais, sobre órgãos estatais, com o escopo de reforçar ou suprir a efetividade do controle, e empregado como meio de concretização do regime democrático” (CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado*. v. 7. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 192).

⁴⁶ Recentemente, um importante instrumento de controle social previsto no art. 37, §3º, inciso I, da Constituição de 1988, foi regulamentado pela Lei nº 13.460/2017; trata-se do direito de reclamação do usuário de serviço público. Para maior aprofundamento sobre essa ferramenta, ver: PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBA, Orides. *O direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017: instrumento de efetivação do controle social da Administração Pública*. 2020. No prelo.

entes e entidades públicos, e, até, pela provocação do Poder Judiciário por meio de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965). Já as formas indiretas ocorrem por meio da representação dos interessados por meio de outros órgãos ou instituições públicos, tais como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, os Procons, as Controladorias e os demais órgãos internos de controle da estrutura do ente federado (como, por exemplo, os órgãos responsáveis pelo programa de integridade/conformidade – *compliance* – no ente ou entidade pública).

Portanto, tal como as outras espécies de controle, o controle social atua sobre a dimensão do Estado de direito, sob o prisma da legalidade (em sentido amplo), pois busca a conformação do agir estatal com os ditames constitucionais que lhe são impostos (finalidade pública cogente),⁴⁷ visando primordialmente a proteção dos direitos fundamentais. Entretanto, ao contrário da participação popular, a atuação dos cidadãos por meio do controle social não lhes confere o poder de decisão pública sobre a questão reivindicada, uma vez que a competência nestes casos é das autoridades estatais envolvidas.

A partir de tais premissas e da já referida concepção de controle digital, é possível aprofundar na ideia de controle social digital da Administração Pública brasileira.

Sob esse prisma, chama-se novamente a atenção para a importância da Parceria pelo Governo Aberto, que tem como um de seus princípios a “participação social”, que aqui cabe ser entendida como controle social. O objetivo da iniciativa, nesse âmbito, é tornar mais transparente a formulação de políticas e a tomada de decisões públicas, criando e usando canais para requisitar a opinião pública e aprofundar a participação pública na elaboração, monitoramento e avaliação das atividades governamentais.⁴⁸

Considerando o atual estágio de desenvolvimento tecnológico, a implementação desses canais de diálogo com o cidadão é e deve ser realizado com base em ferramentas de Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs), o que dá ensejo à criação das chamadas tecnologias cívicas, assim entendidas: “[...] aquelas que estimulam o engajamento do cidadão nas questões relativas ao bem público, aprimoram a comunicação e o compartilhamento de informações de interesse público e contribuem para a melhoria dos serviços públicos em nível local e nacional”.⁴⁹

⁴⁷ Na clássica definição de Ruy Cirne Lima, a chamada “relação de administração” é aquela espécie de relação jurídica que se estrutura ao influxo de uma finalidade cogente (LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de direito administrativo*. 3ª ed. Porto Alegre: Sulina, 1954).

⁴⁸ OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de Governo Aberto*. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf/view>. Acesso em: 10 set. 2020.

⁴⁹ BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 329.

Um importante avanço nessa seara foi o promovido pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), que incentivou a criação dos Portais de Transparência em todos os poderes e esferas da Administração Pública e demais instituições públicas. Essa recente iniciativa foi um primeiro passo na abertura e digitalização dos dados públicos no país que, nada obstante o dever de sua publicidade em vista dos princípios republicano e democrático, em regra somente eram obtidos mediante requerimentos específicos dos cidadãos ou de outras instituições.

Além disso, considerando os instrumentos atuais de controle social previstos pelo ordenamento jurídico pátrio, não é difícil imaginar a possibilidade de realização de consultas públicas por plataformas virtuais ou a possibilidade de provocação das esferas administrativas por meio de manifestações ou processos administrativos em geral somente em ambiente digital (*internet*).⁵⁰ Inclusive, tais exemplos já se mostram corriqueiros em muitas realidades administrativas e, em outras cujo desenvolvimento ainda não está tão avançado,⁵¹ podem ter na pandemia provocada pelo novo coronavírus e nas restrições impostas nesse período a alavanca para iniciativas dessa espécie.

Da mesma forma, o processo de transparência dos dados públicos abre espaço para a criação de aplicativos cívicos, uma categoria de *softwares* e iniciativas baseadas na infraestrutura da *internet*, que procuram capacitar os cidadãos a exercer uma maior participação na vida política da sua cidade, região ou país, mediante a cobrança e fiscalização das atividades dos agentes públicos, via formação de competências em mídia e informação.⁵² Essas plataformas têm como principal distinção com outros serviços de tecnologia de informação como *sites* e portais, a interação com o usuário, pois além da disponibilização de informações, o aplicativo

⁵⁰ Nesse sentido, cumpre observar que a Lei nº 13.460/2017, que dispôs sobre a participação, proteção e defesa do usuário de serviço público, previu a possibilidade de apresentação de manifestações dos cidadãos por meio eletrônico, o qual, inclusive, deve ser considerado o meio preferencial, nos termos do Decreto nº 9.492/2018 que regulamentou a normativa; a propósito, veja-se o art. 16 do decreto: “Art. 16. As manifestações serão apresentadas, preferencialmente, em meio eletrônico, por meio do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias – e-Ouv, de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal a que se refere o art. 2º, e disponibilizadas na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR” (BRASIL. *Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 16 set. 2020).

⁵¹ Para uma análise acerca da aplicação das novas tecnologias para a criação de uma central de jurisprudência administrativa, ver: SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. *Revista do Direito (UNISC)*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14981/8934>. Acesso em: 20 set. 2020.

⁵² GOMES, Josir Cardoso; SCHNEIDER, Marco André Feldman; BEZERRA, Arthur Coelho. Aplicativos cívicos: apropriação de dados abertos governamentais pela sociedade. *XIX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/103040>. Acesso em: 28 set. 2020.

colhe impressões do usuário e também uma série de dados como frequência de uso de determinado serviço, localização geográfica e horários de uso.⁵³

Essa ferramenta tem sido largamente utilizada na Administração Pública brasileira (em todas as esferas) com viés voltado aos aparelhos móveis (*smartphones*). Em estudo recente sobre o tema, Sandryne Bernardino Barreto Januário aponta que até o ano de 2018 havia 27 (vinte e sete) aplicativos cívicos em uso no Brasil, sendo que quase a metade deles se destinam ao âmbito federal da Administração. A pesquisa também demonstrou a importância do Poder Público no fomento ao desenvolvimento dessa forma de tecnologia, pois quase metade dos aplicativos cívicos eram de autoria de entes ou entidades públicas.⁵⁴

No âmbito do TCU, por exemplo, destaca-se o aplicativo “#EuFiscalizo” que permite qualquer indivíduo encaminhar ao Tribunal elementos textuais, documentos ou imagens relacionadas com possíveis irregularidades, participando efetivamente controle sobre recursos públicos.⁵⁵ Ainda, importante mencionar o concurso Desafio de Aplicativos Cívicos, realizado em 2016 pelo TCU, cujo objetivo era estimular o controle social digital por meio do desenvolvimento de aplicativos cívicos. Para tanto, o Tribunal disponibilizou aos participantes a chamada “Nuvem Cívica”, uma plataforma de dados abertos para que fossem desenvolvidos aplicativos voltados para educação, saúde e assistência social.⁵⁶

Naquela oportunidade, foram premiados os seguintes aplicativos, por ordem de classificação: (1º) “Minha Escola”, desenvolvido por programadores de Manaus (AM) e que tem como foco a troca de conhecimento entre alunos da rede pública de ensino, que tiram dúvidas das matérias e interagem entre si; (2º) “Mapa Escolar”, desenvolvido por programadores de Goiânia (GO), pelo qual o usuário poderá denunciar o mau funcionamento de escolas ou buscar informações como prazos de matrícula e início das aulas; e (3º) “Saúde Local”, desenvolvido por um programador de Belo Horizonte (MG), que facilita a busca e o contato com postos de saúde de todo país, oferecendo informações como especialidades que atendem na unidade, tempo de espera no atendimento e qualidade dos serviços.⁵⁷

⁵³ BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 330.

⁵⁴ JANUÁRIO, Sandryne Bernardino Barreto. *A cidadania na ponta dos dedos: um panorama por meio dos aplicativos cívicos no Brasil*. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

⁵⁵ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 36.

⁵⁶ Informações extraídas do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumItemId=8A8182A1561E42600156A4427A2C26EF&lumPagelId=8A95A98A4137862F014137B4580C0ED9>. Acesso em: 19 set. 2020.

⁵⁷ Informações extraídas do sítio eletrônico Convergência Digital. Disponível em: <http://sis-publique.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inford=44287&sid=3>. Acesso em: 19 set. 2020.

Inclusive, a tendência é que se ampliem os aplicativos com esse viés, na esteira do Decreto federal nº 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital dos próximos anos. De acordo com o diploma legal, uma das formas para efetivar a participação do cidadão na elaboração de políticas públicas (Objetivo 14) será mediante a realização de parcerias para a construção de aplicações de controle social, por meio de três *datathons* ou *hackathons*.⁵⁸

Eis alguns exemplos pontuais das vantagens da utilização de tecnologias digitais para propor uma nova forma de relacionamento entre os cidadãos e o Poder Público, conferindo àqueles maior base informativa para o exercício do controle social, seja de forma direta ou indiretamente por meio da provocação de instâncias próprias de controle. As possibilidades trazidas pela tecnologia são muito alvissareiras e permitem conjecturar alternativas ainda mais ousadas em termos de democracia digital, a exemplo das formas de deliberação cidadã por meio virtual.

Contudo, se por um lado o aumento de informações, dados abertos e formas digitais de relacionamento permite maior possibilidade de controle, por outro exige um conhecimento para lidar com essa complexidade informativa e tecnológica. Temas como educação digital e exclusão digital devem sempre pautar essa discussão e ser sopesada com a ideia de democracia digital,⁵⁹ de modo a não alijar parcela significativa da população brasileira desse novo agir democrático.⁶⁰ Se para as próprias instituições de controle tal cenário já requer uma reorganização no processo de trabalho dessas instâncias e de capacitação de seus agentes, quem dirá para os cidadãos em geral, com reduzido grau de instrução⁶¹ e inseridos em um contexto de duras privações e provações, com violações a direitos de toda ordem.

Esse cenário induz à premente e impostergável discussão acerca do reconhecimento e efetiva garantia de um novo direito ao cidadão: o direito de acesso à rede – a acessibilidade à *internet* e ao mundo digital. Isso implica tornar real o direito ao acesso, na perspectiva de um direito fundamental, com a devida

⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 15 set. 2020.

⁵⁹ Sobre a relevante e mesmo central problemática da invisibilidade digital, na perspectiva dos direitos sociais na era do Governo digital, ver: REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278/44588>. Acesso em: 6 nov. 2020.

⁶⁰ Sobre o problema da desigualdade no acesso à tecnologia no modelo de Administração Pública digital, ver: 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*, ano 1, n. 2, p. 89-108, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/14/13>. Acesso em: 4 nov. 2020.

⁶¹ De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, referente ao segundo trimestre de 2020, apenas 25,4% (vinte e cinco vírgula quatro por cento) da população brasileira possui ensino médio completo ou equivalente. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5919>. Acesso em: 19 set. 2020.

inclusão digital e tudo o que ela representa,⁶² uma vez que “[...] toda a pessoa que estiver excluída do espaço em rede, ficará impedida de exercer o controle sobre a administração pública, reproduzindo, no mundo virtual, as mesmas desigualdades do mundo corpóreo”.⁶³

5 Considerações finais

O presente estudo buscou examinar o controle social da Administração Pública, sob o viés do Governo digital, em especial a partir da alteração das formas de agir do Poder Público por meio de ferramentas de TICs, o que exige, igualmente, um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle. Nessa esteira, e pelo menos no plano institucional e normativo, o Brasil tem buscado se integrar às noções e diretrizes de Governo digital propostos pela OCDE, principal entidade que trata do tema em âmbito global.

Com efeito, os órgãos e instâncias de controle não estão alheios a esse processo de transformação digital, isto é, não se limitam a um papel reativo nessa construção. Há mecanismos que permitem que esses agentes assumam função proativa e a fomentar essa mudança, especialmente ante as vantagens em termos de controle pela adoção desse novo ferramental, destacando-se nesse sentido a transparência do agir estatal e a eficiência dos gastos públicos, inclusive pela redução de custos de muitos processos de trabalho já ultrapassados.

Do ponto de vista do controle social, as ferramentas tecnológicas têm permitido a interação virtual dos cidadãos com o Poder Público pela utilização de plataformas digitais, inclusive no caso de processos administrativos (digitais). Da mesma forma, o incremento de transparência dos governos aproxima a gestão pública à palma da mão dos cidadãos, como se pode observar com a difusão dos chamados aplicativos cívicos para telefones móveis (*smartphones*). Por outro lado, deve-se ter em mente que tal processo de difusão do controle social ainda é recente e demanda investimentos públicos significativos, especialmente na linha da educação e inclusão digital, a fim de efetivamente viabilizar todas as potencialidades do controle social no paradigma da Administração Pública digital, de forma que essa espécie de controle possa representar a real diversidade da população brasileira e não seja mais uma forma de, novamente, promover exclusão social – pior, como uma espécie de pós-moderna maldição de Sísifo, sejam novamente excluídos os mesmos excluídos de sempre!

⁶² ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: *Anais do Encontro Preparatório para o Congresso Anual do CONPEDI 17*, Salvador, p. 1145-1164, 2008. p. 1155.

⁶³ OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. Controle social em rede da Administração Pública virtual. In: ROVER, Aires José (Org.). *Direito e informática*. Barueri: Manole, 2004, p. 179.

Referências

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 307-336.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf/view>. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Governo Aberto*. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa#:~:text=A%20Parceria%20para%20Governo%20Aberto,p%C3%BAblica%20e%20formas%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20social>. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto de 3 de abril de 2000*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/dnn8917.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20de%20Trabalho%20Interministerial,novas%20formas%20de%20participa%C3%B4nicas%20de%20intera%C3%A7%C3%A3o.&text=0%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%2C%20no,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto de 18 de outubro de 2000*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/DNN9067.htm#:~:text=DSN9067&text=DECRETO%20DE%2018%20DE%20OUTUBRO%20DE%202000.&text=Cria%2C%20no%20o%20C3%A2mbito%20do%20Conselho,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016*. Planalto. Revogado pelo Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8789.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9492.htm. Acesso em: 16 set. 2020.
- BRASIL. *Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020*. Planalto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 15 set. 2020.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os horizontes turvos do acesso à informação no Estado Democrático de Direito: uma legislação simbólica em uma cultura de sombreamento. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 31-54, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/10/15>. Acesso em: 16 dez. 2020.

- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Controle da Administração Pública e Responsabilidade do Estado. v. 7. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). *Tratado de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de direito administrativo*. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 1954.
- COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 151-180.
- COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Inovação: dever do Estado, direito do cidadão. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 123-150.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Administração Pública orientada por dados: Governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Automation mechanisms applied in the legal practice of the Brazilian federal Public Administration. *International Journal of Advanced Engineering Research and Science (IJAERS)*, Jaipur (IN), v. 7, n. 8, pp. 69-79, ago. 2020. Disponível em: <https://ijaers.com/detail/automation-mechanisms-applied-in-the-legal-practice-of-the-brazilian-federal-public-administration/>. Acesso em: 20 set. 2020.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209/43642>. Acesso em: 20 set. 2020.
- FRIEDRICH, Denise Bittencourt; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Inclusão digital e *blockchain* como instrumentos para o desenvolvimento econômico. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 97-115, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/7/6>. Acesso em: 16 dez. 2020
- GOMES, Josir Cardoso; SCHNEIDER, Marco André Feldman; BEZERRA, Arthur Coelho. Aplicativos cívicos: apropriação de dados abertos governamentais pela sociedade. *XIX Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. 2018. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/103040>. Acesso em: 28 set. 2020.
- GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da Administração Pública e os Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- HACHEM, Daniel Wunder; FARIA, Luzardo. A proteção jurídica do usuário de serviço público entre o direito administrativo e o Código de Defesa do Consumidor: a necessidade de uma filtragem constitucional. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 15, n. 6, p. 311-336, set./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3065/2794>. Acesso em: 20 set. 2020.
- JANUÁRIO, Sandryne Bernardino Barreto. *A cidadania na ponta dos dedos: um panorama por meio dos aplicativos cívicos no Brasil*. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política*: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da democracia). Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de. O controle da Administração Pública na era digital. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). *Controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 17-48.

OLIVO, Luiz Carlos Cancellier de. Controle social em rede da Administração Pública virtual. In: ROVER, Aires José (Org.). *Direito e informática*. Barueri: Manole, 2004, p. 155-189.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de Governo Aberto*. 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf/view>. Acesso em: 10 set. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Recommendation on Digital Government Strategies*. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>. Acesso em: 15 set. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Revisão do governo digital no Brasil*: rumo à transformação digital do setor público. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. *Direito de reclamação do usuário de serviço público*: um instrumento de controle social no atual modelo de Administração Pública brasileira. 2017. 219 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZAROBA, Orides. *O direito de reclamação do usuário de serviços públicos na Lei nº 13.460/2017*: instrumento de efetivação do controle social da Administração Pública. 2020. No prelo.

REIS, Camille Lima; CARVALHO, Fábio Lins de Lessa. O fomento às novas tecnologias na Administração Pública como direito ao desenvolvimento. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, pp. 11-28, set./dez. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/15/24>. Acesso em: 16 dez. 2020.

REYNA, Justo; GABARDO, Emerson; SANTOS, Fábio de Sousa. Electronic government, digital invisibility and fundamental social rights. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 85, p. 30-50, ago. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/75278/44588>. Acesso em: 6 nov. 2020.

ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: *Anais do Encontro Preparatório para o Congresso Anual do CONPEDI 17*, Salvador, p. 1145-1164, 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manuel/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 17 set. 2020.

SALGADO, Eneida Desiree; SAITO, Vitoria Hiromi. Privacidade e proteção de dados: por uma compreensão ampla do direito fundamental em face da sua Multifuncionalidade. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 117-137, set./dez. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/19/25>. Acesso em: 16 dez. 2020.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. *Revista do Direito (UNISC)*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14981/8934>. Acesso em: 20 set. 2020.

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, ano 1, n. 2, p. 89-108, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/14/13>. Acesso em: 4 nov. 2020.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

Links de sítios eletrônicos consultados

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS CONTÍNUA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5919>. Acesso em: 19 set. 2020.

CONVERGÊNCIA DIGITAL. Disponível em: <http://sis-publique.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=44287&sid=3>. Acesso em: 19 set. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumItemId=8A8182A1561E42600156A4427A2C26EF&lumPageId=8A95A98A4137862F014137B4580CED9>. Acesso em: 19 set. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; MEZZARROBA, Orides; PEREIRA, Paulo Ricardo Maroso. Controle social e o paradigma da Administração Pública digital no Brasil. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 55-77, maio/ago. 2021.
