

**XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BELÉM – PA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

ARIANNE BRITO CAL ATHIAS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/CESUPA

Coordenadores: Fernando De Brito Alves – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-830-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Desenvolvimento e Políticas Públicas: Amazônia do Século XXI

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Congressos Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Belém, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Belém - Pará - Brasil
<https://www.cesupa.br/>

XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BELÉM – PA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública I, durante o XXVIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Belém - Pará, entre os dias 13 a 15 de novembro de 2019, em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário do Pará - CESUPA.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – DIREITO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: Amazônia do século XXI. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 15 (quinze) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade; Constitucionalização do Direito Administrativo e Meio Ambiente.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise referente à lei 8.429/92 e as sanções aplicadas por atos de improbidade administrativa: a (im) prescritibilidade nas ações de ressarcimento por ato doloso de improbidade (Lucas Carvalho Américo e Francys Gomes Freitas); 2) O Consequencialismo e o Direito Administrativo Sancionador: aportes sobre as considerações práticas das decisões administrativas em atividades empresariais (Giovani da Silva Corralo e Tatiana Mezzomo Casteli); 3) Alcance e limites da revisão judicial das decisões proferidas em processo administrativo disciplina (Roselaine Andrade Tavares); 4) Corrupção na empresa: burocracia e utilidade dos programas de integridade (Thalita Almeida); 5) O custo da improbidade administrativa e a

efetividade das condenações: a perspectiva do Rio Grande do Norte (Rebeka Souto Brandão Pereira e Bruno Lacerda Bezerra Fernandes); 6) O potencial dano à imagem causado por ação civil pública fundada em ato de improbidade administrativa no Brasil (Cleber Sanfelici Otero e Adriano Calos Ravaioli); 7) O princípio do promotor natural e o controle da discricionariedade administrativa (Adelson Barbosa Damasceno) e 8) Teorias dissuasórias ou retributivas? análise dos fundamentos da aplicação de sanções administrativas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Eric Botelho Mafra e Maria Tereza Fonseca Dias).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e o enfrentamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo temático Modernização e Administração Pública na Contemporaneidade, foram apresentados os trabalhos 1) A Administração Pública na contemporaneidade: uma inflexão necessária (Camile Melo Nunes e Arianne Brito Cal Athias); 2) A modernização nas contratações públicas - uma análise sobre flexibilização das cláusulas exorbitantes em benefício da segurança jurídica (Thiago Alves Feio e Ana Amélia Barros Miranda); 3) Desburocratização: impactos na informatização e celeridade do serviço público (Ivone Rosana Fedel e Calos Cesar Sousa Cintra) e 4) Registros centralizados e racionalidade regulatória na administração pública brasileira multinível (estadual federal e municipal) (Anna Carolina Silveira Verde Silva e Fernanda Granja Cavalcante da Costa), todos eles, em certa medida, discutindo as vantagens, desvantagens, ameaças e limites aos avanços da modernização e o tecnicismo na Administração Pública. Assim, o ente estatal, com intuito de reduzir custos e proporcionar a prestação de serviços especializados à sociedade civil, utiliza-se cada vez mais da automação e do meio digital na prestação do serviço público. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Constitucionalização do Direito Administrativo e meio ambiente, com um conjunto de 3 (três) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) Constitucionalização do Direito Administrativo e o devido processo legal: a democratização das decisões administrativas que envolvam interesses dos administrados (Cesar Augusto Luiz Leonardo e João Victor Nardo Andressa); 2) O devido processo administrativo do licenciamento ambiental (Pedro Agão Seabra Filter e Sérgio Augusto da Costa Gillet) e 3) Responsabilidade administrativa por dano ambiental (Tamara Cristiane Geiser). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as

construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Arianne Brito Cal Athias - UNAMA

Edith Maria Barbosa Ramos – UFMA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**REGISTROS CENTRALIZADOS E RACIONALIDADE REGULATÓRIA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA MULTINÍVEL (ESTADUAL
FEDERAL E MUNICIPAL)**

**CENTRALIZED REGISTERS AND REGULATORY RATIONALITY IN THE
MULTINABLE BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION (FEDERAL AND
MUNICIPAL STATE)**

**Anna Carolina Silveira Verde Selva
Fernanda Granja Cavalcante da Costa**

Resumo

Os registros centralizados e a racionalidade regulatória na Administração Pública Brasileira multinível, que visa o compartilhamento de dados e informações entre as diferentes áreas e esferas de governo possibilita o uso de novas tecnologias de comunicação para potencializar a tomada de decisões de governança. Utiliza-se o método dedutivo analisando-se a inter-relação entre os entes federados no compartilhamento de informações. Atualmente observa-se a informação como instrumento estratégico na condução e nas decisões da administração, contribuindo para consecução dos objetivos de interesse público visando a melhoria das ações organizacionais aprimoradas pela atitude cooperativa estabelecida com o compartilhamento de dados.

Palavras-chave: Administração pública multinível, Compartilhamento de informação, Entes federados, Estratégia de interesse público, Ações organizacionais

Abstract/Resumen/Résumé

Centralized registries and regulatory rationality in the Brazilian Multilevel Public Administration, which aims to share data and information between the different areas and spheres of government, makes it possible to use new communication technologies to leverage governance decisions. The deductive method is used by analyzing the interrelation between the federated entities in the information sharing. Currently, information is seen as a strategic tool in management and in management decisions, contributing to the achievement of the public interest objectives aimed at improving organizational actions improved by the cooperative attitude established with the sharing of data.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Multilevel public administration, Information sharing, Federated entities, Public interest strategy, Organizational actions

1. Introdução

A ordenação jurídica nas atividades econômicas e administrativas de um País pode ser percebida no contexto diário dos indivíduos, uma vez que sua inserção na sociedade requer diferentes relações contratuais. A manutenção do bem-estar físico, emocional e material dos indivíduos depende dessa ordenação jurídica, isso tanto nas relações envolvendo somente os administrados, como entre estes e o Estado.

A República Federativa do Brasil é organizada politicamente em forma de Federação, segundo a qual o território nacional é subdividido em estados e estes em municípios. Os estados possuem relativa autonomia político-administrativa e se associam sob um governo central.

Para compreensão de Estado Federal, vale transcrever as palavras esclarecedoras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2007, p. 757), os quais afirmam que:

É correto afirmar que o Estado Federal expressa o modo de ser do Estado (daí se dizer que é uma forma de Estado) em que se divisa uma organização descentralizada, tanto administrativa quanto politicamente, erigida sobre uma repartição de competências entre o governo central e os locais, consagrada na Constituição Federal, em que os Estados Federados participam das deliberações da União, sem dispor do direito de secessão. Nele, de regra, há uma Suprema Corte, com jurisdição nacional e é previsto um mecanismo de intervenção federal, como procedimento assecuratório da unidade física e da identidade jurídica da Federação.

Tradicionalmente, o federalismo é formado pela reunião de Estados-membros autônomos, peculiarmente, no Brasil, ocorreu o acréscimo dos Municípios e do Distrito Federal à formação da federação.

Vale mencionar quanto à forma federativa do Estado Brasileiro que na oitava reunião Ordinária da Comissão da Assembleia Nacional Constituinte, datada de 20/09/1988, os constituintes Michel Temer e Afonso Arinos de Melo Franco manifestaram-se sobre a soberania nacional face a autonomia dos estados-membros e municípios, da seguinte forma: “[...] soberana é a Federação como um todo, é o Estado brasileiro. As entidades políticas internas, como União, Estados, Municípios e Distrito Federal, agora, são dotadas de autonomia, que é grau inferior à soberania...” (TEMER, FRANCO, 1988, apud Oliveira, 2011, p. 21)

Portanto, dentro da federação brasileira existem três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Aos entes que o compõem são asseguradas autonomia e independência, mas não a soberania que ficou restrita à Federação. Nesse contexto, a partir do momento que os Estados ingressam na federação perdem soberania, passando a ser autônomos.

2. Federação e o compartilhamento de informações

Os entes federativos são, como visto acima, autônomos e interdependentes, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, nos limites de sua competência; a soberania, por seu turno, é característica do todo, do “país”, do Estado Federal. No caso do Brasil, essa formulação está prevista no artigo 1º, I, da CF/88 atuando como fundamento da República Federativa do Brasil.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

Percebe-se que as entidades que formam a República Federativa do Brasil formam um todo unitário, e como decorrência disso não há como se conceber a ideia de governança em uma única esfera de governo, motivo pelo qual há uma correlação de funcionamento entre as diversas esferas de governo, sejam elas federal, estadual ou municipal, as quais se interligam entre si para o melhor desempenho da função administração.

Para além do senso de unidade em meio à diversidade, o funcionamento das federações condiciona-se à presença de estruturas institucionais que assegurem os direitos e os deveres entre os envolvidos. Formam esse sistema de peso e contrapeso entre os entes pactuantes dentre outras ferramentas a Constituição escrita - Corte Constitucional para solução dos conflitos, representação e descentralização política - e do processo de relação intergovernamental.

Nesse sentido a Constituição Federal de 1988 tornou-se um importante marco na trajetória das normas que regulam a administração pública, isto porque, a legislação pretérita contemplava apenas e tão somente a uma administração arcaica e burocrática

permeada de entraves, e com a sua edição abriram-se as portas para um novo modelo de gestão pública, no qual permitia-se a participação de particulares.

Observa-se que o enfoque da atual legislação centra-se na valorização da administração gerencial, em detrimento a vínculos meramente formais, colocando a eficiência em posição de destaque na doutrina e na jurisprudência nacional.

Visando materializar essa evolução que transformou o cenário da administração Pública no Brasil, encontramos a expressão “Administração Gerencial” no parágrafo oitavo do artigo 37 da Constituição Federal Brasileira de 1988 nos seguintes termos:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Atualmente, em especial em razão da valorização do princípio da eficiência, são aceitas várias formas de se configurar a prestação de um serviço público, dentre elas destaca-se em especial as que valorizam a administração multinível com a participação de diversos atores, que nada mais é que a aquela que apresenta a participação do governo e de particulares em colaboração do Estado, o reflete um avanço social.

Clara se mostrou a relevância deste estudo pois a Constituição Federal de 1988, e das leis esparsas que tratam sobre o tema, já que colocam os diversos atores (Administração Pública Direta, Administração Pública Indireta e Particulares) ligados e responsáveis pela execução de políticas de interesse público, fato este que passou a fazer parte do mundo dos fatos, como um dos elementos caracterizadores predominante na administração gerencial.

O Brasil como uma federação necessariamente submete-se aos preceitos ligados ao compartilhamento de informações, sendo fundamental compreender-se, acerca da governança multinível e a partilha de informações entre as três esferas de governo. Para Pereira (2009, p. 95) compreende-se como governança, a “[...] gestão territorial multinível, participada, envolvendo Administração, atores econômicos e socioculturais e cidadãos para responder às necessidades de um território [...]”.

Originariamente o conceito de governança foi apresentado como uma alternativa viável para compreender a dinâmica de integração da União Europeia.

Esse conceito é atraído em especial a partir de duas literaturas afetas à ciência política: o federalismo e as políticas públicas.

Não se pode deixar de mencionar as palavras de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2007, p. 757), segundo os quais:

O Federalismo, ainda, é uma resposta à necessidade de se ouvirem as bases de um território diferenciado quando da tomada de decisões que afetam o país como um todo. A fórmula opera para reduzir poderes excessivamente centrípetos.

Maria Dallari Bucci (2001, pp. 241 ,251, 252 e 269.) define de forma apropriada “políticas pública”, segunda a mesma tratam-se de programas de ação governamental, cujo objetivo é coordenar os meios e as informações à disposição de Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. É por meio das políticas públicas que se alcança o interesse público.

3. Compartilhamento de informações e o dirigismo constitucional

De início importa mencionar que o direito a informação é um direito fundamental, e como tal goza de especial proteção Constitucional, a esse respeito Bonavides afirma que são direitos de quarta geração o “Direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo” elementos essenciais para a concretização da “sociedade aberta do futuro, em sua dimensão máxima da universalidade” (BONAVIDES, 2007, p. 571).

A definição de políticas públicas acima mencionada está relacionada envolve um campo de ação muito amplo, no qual há participação dos setores públicos e também da iniciativa privada, todos atuando em diversos níveis que se relacionam entre si, por esta razão há um grau de incerteza na determinação da zona limítrofe de cada uma das ações envolvendo as políticas públicas.

Em outras palavras pode-se entender por políticas públicas o conjunto de programas, ações e determinações efetivadas pelos administradores/governos, sejam eles de nível nacional, estadual ou municipal.

Não se pode deixar de mencionar que a definição de políticas públicas envolve ainda o conjunto atos desenvolvido pelo Estado propriamente dito (diretamente) ou por meio de outros entes públicos ou privados (ou seja, o Estado atuando indiretamente), visando sempre assegurar determinado direito de dignidade humana e cidadania ou determinado indivíduo ou para certo seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

Tal fato se relaciona diretamente com o conceito de Constituição Dirigente desenvolvido por Canotilho (2001) em que o referido autor desenvolve a noção de normas de cunho programático, responsáveis por estabelecer diretrizes a serem implementadas por meio da atuação futura dos entes federados indo ao encontro da vontade do legislados constituinte, explicitam comando, valores a serem perseguidos pelo constituinte derivado.

A troca de informações entre as diferentes esferas de governo ocorre por meio das redes de políticas públicas, que se subdividem em redes intergovernamentais e redes interorganizacionais, as quais são estruturadas de forma interdependente, e que contém múltiplos órgãos, organizações e partes, nas quais uma unidade não é meramente subordinada a outra em um arranjo hierárquico.

Esse arranjo organizacional independe dessas estruturas de colaboração se referirem a organizações não lucrativas ou a empresas lucrativas.

Busca compreender como as relações intergovernamentais são entabuladas entre os atores das distintas esferas governamentais e não governamentais no processo de tomada de decisão. Essa é a construção teórica que desafia a roupagem tradicional do funcionamento do Estado, para abrir frente para novas capacidades e formas de organização.

A implementação do Simples Nacional é um exemplo de relevante interesse social somente viável em decorrência da permuta de informações entre os entes federados, sendo a implementação da vontade do legislador que previu adoção de regime de tributação diferenciado e simplificado para empresas de pequeno porte. Visto que se trata de um regime simplificado de arrecadação única, imperiosa a permuta de informações e assistência mútua entre os entes federados no sentido de se viabilizar tal tratamento diferenciado.

No processo de elaboração da Constituição de 1988 e da legislação que a seguiu, as definições sobre o caráter e a abrangência da atuação de cada nível de governo reflete o que se entende por governança multinível, ou seja, em múltiplos níveis, multiescalas ou

múltiplas jurisdições ou, ainda, conforme referido na literatura internacional, *multi-level governance*, a qual teve início na União Europeia em 1992.

Dentre as características desta rede de dados e de informações pode-se citar interdependência, flexibilidade, diversidade e compartilhamento de recursos e ausência de padronização nas interações.

O enfoque sistêmico da Administração Pública é uma resposta da necessidade de cooperação entre Estados e interestadual para a melhora da economia e operacionabilidade da Administração Pública, por meio do compartilhamento de informações recursos e responsabilidades.

É dentro deste contexto de desafios econômicos, sociais e políticos que se compreende a Administração Pública no enfoque sistêmico. É essa atuação complexa que envolve a União, Estados e Municípios, que caracteriza a Administração Pública Brasileira atual.

As vantagens da descentralização administrativa de informações englobam a maior proximidade entre os administradores dos locais em que devem atuar, melhor aproveitamento da capacidade desses administradores, maior envolvimento e comprometimento com a realidade local, maior flexibilidade administrativa e menor complexidade administrativa.

Nesse sentido, Tomaél (2012, p. 8) assevera que a proximidade do administrador nas relações de trabalho funcionam como um “[...] espaço privilegiado de compartilhamento da informação e do conhecimento, entre atores diversos: trabalhadores/produtores – organizadores da informação –, usuários e instituições”.

Por outro lado, as desvantagens dessa descentralização administrativa incluem a falta de uniformidade nas decisões, insuficiente aproveitamento de profissionais especialistas, risco da ênfase em objetivos menos amplos e possivelmente maior gasto público caso seja necessário replicar contratações.

A esse respeito soma-se o fato de que, segundo Davenport (2000, p. 114) “[...] compartilhar seja algo mais fácil de dizer do que de fazer [...] por um bom motivo: em uma organização, quem controla a informação certa também possui poder”.

Acrescentando-se a este panorama é necessário salientar que as inovações tecnológicas alteraram a forma como se governa, preservando a independência e

autonomia dos entes federativos, resguardando-lhes uma maior plataforma de intercomunicação como meio de se proteger o equilíbrio na forma de governo.

Recente inovação legislativa contida na Lei 13.675/18 implementou o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), tendo por finalidade a prevenção de infrações penais e preservação da ordem pública por meio a atuação integrada de órgãos de segurança pública de todos os entes federados de forma conjunta segundo a diretriz constitucional contida no artigo 144 que estabelece a segurança pública como sendo um dever do Estado, sendo todos os entes federados responsáveis por sua aplicabilidade no âmbito de suas atribuições.

Tal novidade legislativa não tem o condão de criar novos órgãos policiais, porém visa a incentivar a atuação integrada entre os já existentes por meio da troca de informações e integração organizacional “nos limites de suas competências, de forma cooperativa, sistêmica e harmônica” conforme contido no artigo 9º e tal instrumento normativo.

O que se constata é que, por meio dos avanços tecnológicos e com a globalização, ocorreu uma mudança na forma como é tratada a informação dentro do governo.

Informação é o resultado do processamento, gestão, manipulação e organização de dados, de tal maneira que represente uma modificação (quantitativa ou qualitativa) no conhecimento do sistema (humano, animal ou máquina) que a recebe, sendo imprescindível para as organizações do mundo contemporâneo.

Os sistemas de informação são coadjuvantes no crescimento das empresas acompanhando a velocidade da globalização, pois desenvolvem e sustentam condições estruturais de competitividade em escala global. Segundo Nonaka e Konno (1998) e Nonaka *et al.* (2000), a criação e compartilhamento de conhecimento e informações deve se dar de acordo com o contexto organizacional visto se tratar de um complexo ambiente influenciado por variáveis internas e externa às organizações.

Convive-se com uma realidade em que há cada vez mais informações disponíveis no mundo contemporâneo, exigindo que os sistemas de informações estejam preparados para o tratamento das informações, inclusive aquelas fundamentais para a implantação das políticas públicas.

Sobre essa questão Adeodato (2013, p. 321) assevera que

É certo que o direito se vai construindo à medida que as opções conflitivas se vão sendo decididas. Por isso mesmo, não é possível se fixar critérios gerais que tornem determinadas alternativas preferíveis a outras porque o direito é assim ou assado. Daí não se pode afirmar que o direito legítimo pressupõe esta ou aquela forma de governo, este ou aquele regime econômico, embora se possam descrever os efeitos de determinada estratégia política ou econômica para obtenção de legitimação. Isso porque os argumentos jurídicos não se apresentam unicamente como silogismos apodícticos, mas incluem argumentos estratégicos, erísticos.

Empregando na prática a administração gerencial das informações disponíveis, tem-se como exemplo um padrão bastante comum de sistema de compartilhamento de responsabilidades e informações entre diversas esferas de governo, como exemplo, é o Sistema Único de Saúde brasileiro. O SUS partilha as informações dentro de sistemas próprios como o SUS AB, usando para sistemas de softwares integrados.

O SUS nada mais é que um conjunto de princípios e diretrizes que regulamentam em todo território nacional o direito a saúde.

Para Moraes e Vasconcellos as tecnologias que abarcam a “informação e informática em saúde” (IIS) – não estão sendo incorporadas ao sistema de saúde na mesma dinâmica que se tem no Sistema Único de Saúde (SUS).

No que concerne a importância da informação Chauí salienta que:

Talvez a condição mais premente da democracia, aquela que incide nas anteriores [...], seja a questão da informação. Seja qual for o estatuto econômico, a posição dentro de um sistema global de dependências sociais, um indivíduo participa da vida social em proporção ao volume e à qualidade das informações que possui, mas, especialmente em função de sua possibilidade de acesso às fontes de informação, de sua possibilidade de nelas intervir como produto do saber (CHAUÍ 1993, apud MORAES, 2007, p. 196).

Esse avanço na solução das necessidades de troca de informação entre sistemas, visa sobretudo ajudar os diversos municípios na tomada de decisões em suas atividades do cotidiano.

Aperfeiçoando esta técnica de compartilhamento de informações apresenta-se o projeto de Lei 112/2013, que tramita na Assembleia legislativa do Rio Grande do Sul, e que determina o compartilhamento de informações constantes nos bancos de dados das unidades públicas e privadas de saúde entre si nos seguintes termos:

Art. 1º Os planos de saúde públicos e privados operantes no Estado do Rio Grande do Sul devem manter banco de dados de informações médicas dos seus clientes e respectivos dependentes.

§ 1º Devem constar no banco de dados, especificamente, as seguintes informações:

- I – Histórico de alergias a medicamentos, especialmente os anestésicos;
- II – Histórico de procedimentos cirúrgicos, transplantes, implantes, próteses e outras informações sobre procedimentos invasivos;
- III – Histórico de distúrbios cardíacos, respiratórios e gástricos;
- IV – Tipo sanguíneo;
- V – Exames médicos; e
- VI - Histórico de reações alérgicas;

§ 2º Não serão compartilhadas as seguintes informações:

- I – Endereço e telefone dos pacientes;
- II – Números de identificação, como RG e CPF; e
- III – Local de trabalho e/ou informações financeiras.

§ 3º A indexação dos pacientes será feita pelo nome e os casos de homonímia serão indexados pelo nome da mãe e, sucessivamente, pelo nome do pai do cliente.

Art. 2º Os bancos de dados serão compartilhados entre todos os planos de saúde e com os gestores locais e/ou regionais do Sistema Único de Saúde, através da rede mundial de computadores, através de sítio próprio, para serem usados exclusivamente nas emergências médicas clínicas ou hospitalares.

Parágrafo único. O administrador do banco de dados poderá ser a Secretaria Estadual de Saúde ou outro órgão público ou privado, definido em regulamento.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor no prazo de 120 dias.

A proposta obriga que os planos de saúde (públicos e privados) operantes no Rio Grande do Sul mantenham em um banco de dados as informações médicas, históricas, reações alérgicas apresentadas a algum medicamento, procedimentos cirúrgicos, transplantes, implantes, e exames dos seus usuários/clientes e respectivos dependentes.

Nesta proposta fica vedado o compartilhamento de informações pessoais de caráter sigiloso como Identidade, cadastro de pessoas físicas do ministério da fazenda, telefones, local de trabalho e dados de conteúdo financeiro.

O compartilhamento de informações é realizado por meio de softwares compatíveis com os utilizados pelos gestores locais e/ou regionais do SUS, e será escolhido o responsável pela gestão desse banco de dados que poderá ser a Secretaria Estadual de Saúde ou outro órgão público ou privado.

A finalidade desse compartilhamento é propiciar maior qualidade em relação ao atendimento médico, especialmente aqueles relacionados a casos de urgência e emergência, em função da qualidade de informações a respeito dos pacientes, o que acarreta maior precisão no diagnóstico e no procedimento a ser adotado, reduzindo, desta forma, o tempo do paciente no sistema de saúde.

Outro caso de compartilhamento de informações na administração pública está relacionado com o Decreto n. 8.789 de 30 de junho de 2016, o qual permite que dados cadastrais dos cidadãos brasileiros (endereço, estado civil e vínculos empregatícios, etc.) sejam compartilhados entre os órgãos do governo federal.

Tal compartilhamento tem o objetivo de controlar e aperfeiçoar políticas públicas, facilitar a análise da concessão ou pagamento de benefícios, propiciando a redução de fraudes e simplificando a oferta de serviços públicos. Tendo como uma de suas finalidades a melhoria da qualidade e a fidedignidade dos dados.

Tal instrumento normativo também estabelece o compartilhamento de dados públicos de pessoas jurídicas ou empresas individuais. Podemos citar os dados relacionados à razão social, data de constituição, composição societária e Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

O decreto nº 8.789/16 facilita o compartilhamento de bancos de dados entre órgãos e entidades do Estado que anteriormente ocorria por meio de convênios e acordos de forma a simplificar a transferência de dados, criando uma base legal única para toda comunicação de dados em todo nível federal.

O fim último do compartilhamento racional de informações é possibilitar que os dados coletados por diversas entidades públicas ou privadas, neste último caso podemos citar como por exemplo, as serventias extrajudiciais, que são eficazes mecanismos de registros centralizados confiáveis, possam ser utilizadas de forma eficiente pela administração pública nas três esferas de governo.

Pode-se citar como exemplo bem sucedido de coleta e compartilhamento racional de informações na administração pública a que operacionaliza a Declaração de Operações Imobiliárias(DOI), realizada pelas serventias extrajudiciais de notas e de registro de imóveis que informam à Receita Federal as movimentações imobiliárias mensalmente por meio da Declaração (DOI), a Secretaria da Receita Federal do Brasil que por sua vez disponibilizará, os dados constantes nesta Declaração (DOI), e outras informações de conhecimento público constantes na Nota Fiscal, aos órgãos públicos.

Esse procedimento que se refere a atuação da Secretaria da Receita Federal do Brasil, foi legalizado em 09 de setembro de 2016 com a edição a Portaria n. 1.384, que disciplina a disponibilização, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, de dados não

protegidos por sigilo fiscal a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Conforme consta da portaria: serão disponibilizados aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional dados constantes em diversas bases.

Art. 1º Os dados não protegidos por sigilo fiscal constantes de base de dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) serão disponibilizados a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional nos termos desta Portaria.

Art. 2º Serão disponibilizados dados constantes das seguintes bases:

I - Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);

II - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

III - Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir);

IV - Consulta e Gerencial da Declaração de Operações Imobiliárias (DOI);

V - Nota Fiscal Eletrônica (NF-e);

VI - créditos ativos de pessoas jurídicas de direito público;

VII - sistemas de controle de débitos de pessoas jurídicas de direito público;

VIII - créditos parcelados;

IX - sistemas de controle de débitos parcelados; e

X - sistema de emissão de Certidão de Regularidade Fiscal perante a Fazenda Nacional.

Parágrafo único. Os dados de que trata o caput, passíveis de disponibilização, estão discriminados nos Anexos I, II, III, IV, V e VI desta Portaria.

Art. 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que desejarem acesso aos dados de que trata o art. 2º deverão formalizar sua solicitação à RFB, com as seguintes informações:

I - identificação:

a) do órgão ou entidade solicitante: nome, número e data do ato de criação, número do CNPJ e endereço;

b) do dirigente máximo: nome, número da identidade e do CPF e endereço eletrônico institucional;

II - relação detalhada dos dados solicitados;

III - descrição da forma e da periodicidade em que deseja receber os dados solicitados (eventual ou continuada);

IV - demonstração da necessidade do compartilhamento e das finalidades de uso dos dados solicitados;

V - indicação das bases de dados administradas pelo órgão ou entidade solicitante, a fim de que a RFB verifique quais informações são de interesse da Administração Tributária Federal; e

VI - concordância com os termos e as disposições desta Portaria.

Parágrafo único. Recebida a solicitação de compartilhamento de dados e formalizada em processo eletrônico específico (e-processo), a RFB terá 20 (vinte) dias para manifestação conclusiva sobre a viabilidade ou não de atender à solicitação.

Art. 4º Depois da autorização da RFB, o fornecimento de dados de que trata esta Portaria será operacionalizado por seus prestadores de serviços de tecnologia da informação.

§ 1º Compete ao órgão ou à entidade solicitante a prévia celebração de contrato com o prestador de serviços de tecnologia da informação da RFB, responsável pela operacionalização do fornecimento dos dados, bem como a assunção dos custos dele decorrentes.

§ 2º O órgão ou a entidade solicitante deverá garantir total rastreabilidade das informações fornecidas, em conformidade com as definições da RFB, sendo facultado a ela solicitar, a qualquer tempo, a demonstração da implementação das referidas definições.

§ 3º O fornecimento de dados será implementado com estrita observância às normas pertinentes à segurança da informação editadas pela RFB.

Art. 5º O órgão ou a entidade solicitante é responsável pela correta utilização dos dados que receber ou a que tiver acesso.

§ 1º Os dados poderão ser utilizados somente nas atividades que, em virtude de lei, são de competência do órgão ou da entidade solicitante, que não poderá transferi-los a terceiros ou divulgá-los de qualquer forma.

§ 2º A utilização dos dados fornecidos pela RFB, em desconformidade com a legislação pertinente, implicará o imediato cancelamento do compartilhamento, sem prejuízo de apuração da responsabilidade na forma prevista em lei específica.

Art. 6º A RFB publicará, em seu sítio na Internet, catálogo de suas bases de dados não protegidos por sigilo fiscal.

Outro exemplo de compartilhamento de informações é a Central de Registro Civil – CRC, idealizada pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça) e instituída por meio do Provimento Nº 46 do referido órgão, cuja função é congrega a base de dados relativos a nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, ausências e interdições, de forma a se assegurar a troca de informações relacionadas a assentos e a solicitações de certidões eletrônicas e digitais, em tempo real, entre cartórios, entre estes e demais órgãos integrantes do Poder Judiciário, e, também, com demais órgão governamentais como o SEADE (integrante do IBGE), responsável pela efetivação de políticas públicas.

Com essa nova legislação diminui-se burocratização para a transmissão de informações, já que será dispensada a celebração de convênios entre os diversos órgãos para o compartilhamento de dados de interesses comuns.

Idealiza-se que o foco sistêmico da Administração Pública, compreendendo-a como um todo, inter-relacionada, visa à modernização da gestão pública, além de proporcionar maior agilidade do Estado ao minimizar a redundância de informações e o custo operacional para o compartilhamento delas.

Não se pode deixar de atentar para o fato de que a disponibilização de dados e informações das pessoas em larga escala e sem o controle necessário pode vir a ofender

direitos fundamentais previstos na Constituição Federal, tais como privacidade e intimidade.

Nesse sentido Cezar Taurion (2014, p.01) afirma que:

[...] toda tecnologia é neutra por si, uso que fazemos dela é que pode ser positiva ou negativa. Uma empresa pode usar a imensidão d dados que dispõe sobre seus clientes para uma promoção que melhora significativamente a experiência de seus clientes, como um governo com tendências ditatoriais pode usar os dados para controlar a vontade política da população [...].

O sobre o assunto o Ministro do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio de Melo (2016) abordou da seguinte forma:

[...] os governos têm usado novas ferramentas tecnológicas, sobretudo a internet, para tornar mais transparentes e acessíveis as informações sobre a coisa pública, de forma a aumentar a participação, a pressão e o controle popular, contribuindo para o desenvolvimento do país.

O que se percebe são dois direitos fundamentais em conflito aparente de normas, o princípio da publicidade previsto no artigo 37, e o direito fundamental a privacidade artigo 5º, X, ambos da Constituição Federal.

Inúmeros são os acordos celebrados pelo Poder executivo Federal com o Tribunal Superior Eleitoral visando o compartilhamento de dados coletados pela justiça eleitoral como a identificação biométrica para o poder executivo aprimorar a sua atuação na consecução do interesse público.

O ponto crucial desse aparente conflito encontra-se na disponibilização sem rígidos controles desses dados coletados. Isto em razão da violação da intimidade do indivíduo que pode vir a sofrer prejuízos e discriminações por conta da exposição indevida de seus dados pessoais.

Faz-se essencial o estudo sobre o compartilhamento racional de informações entre as diferentes esferas de governo para delimitar amplitude e o conteúdo da aplicação do instituto da descentralização administrativa, e para tanto demonstra-se imperioso à análise harmônica de todo sistema jurídico em conjunto com o sistema de tecnologia de informações, para assim aplicar com eficiência as informações coletadas as políticas públicas.

Por fim, faz-se essencial o estudo sobre o compartilhamento racional de informações entre as diferentes esferas de governo para delimitar amplitude e o conteúdo da aplicação do instituto da descentralização administrativa, e para tanto demonstra-se

imperioso à análise harmônica de todo sistema jurídico em conjunto com o sistema de tecnologia de informações, para assim aplicar com eficiência as informações coletadas as políticas públicas.

E, de acordo com Sen (2010, p. 16),

[...] o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. [...] Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, inter alia, desempenham um papel relevante no processo.

Portanto, o compartilhamento racional e estruturado de informações é o caminho para a construção do Brasil que está por vir, onde a máxima da sociedade livre, justa e solidária se poderá concretizar.

4. Conclusão

Como se pode perceber necessário se faz que a Administração Pública transforme os dados que colhe através de diversos mecanismos e agentes em informações, mas isso não é só, essa informação deve ser de qualidade, e deve estar acessível as diversas esferas administrativas.

Nesse sentido a política informacional do governo eletrônico deve se consubstanciar em um modelo de gerenciamento da informação que defina as bases de compartilhamento, em que a Internet e a Intranet organizacional (a rede externa e interna) sejam o elemento estratégico, e o consenso e a negociação os elementos-chaves para dinamizar o fluxo interorganizacional.

As inovadoras tecnologias de informação e comunicação vêm fomentar a governança feita dentro de sistemas eletrônicos, no qual a informação é tida como instrumento estratégico, colaborando para os objetivos de melhoria das ações organizacionais, dependendo os benefícios finais da atitude cooperativa estabelecida na sistemática de compartilhamento da rede.

Esta questão é importante e mesmo fundamental, pois exige intervenção de diversos membros das organizações, cada um deles em função de suas atividades, experiências e competências.

Assim, pode-se aduzir que com foco no compartilhamento de informações no Brasil iniciativas como o compartilhamento de informações a partir de sistemas intergovernamentais são facilitadores importantes e imprescindíveis à uma gestão pública eficiente e adequada.

Referencial bibliográfico

ADEODATO, João Maurício. **Filosofia do Direito: uma crítica à verdade na ética e na ciência**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ALVES, A. **Colaboração e compartilhamento da informação no ambiente organizacional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) - Escola de Ciência da Informação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2011. Disponível em: . Acesso em: 20 agosto. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**, São Paulo Saraiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 jul. 2019.

_____. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte (Suplemento “B”)**, Comissão de Redação. Brasília, Senado Federal, Centro GRÁFICO, 1988, PP. 194-195.

_____. **LEI Nº 13.675, DE 11 DE JUNHO DE 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#art50. Acesso em 04 ago. 2019.

_____. **PORTARIA RFB Nº 1384, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016**. Disciplina a disponibilização, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, de dados não protegidos

por sigilo fiscal a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Poder Executivo, Brasília, 12 set. 2016, seção 1, página 21.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador**: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas, 2. ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: O discurso competente e outras falas. São Paulo: Editora Cortez, 1993.

DAVENPORT, Thomas. H. **Ecologia da informação**: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação. São Paulo: Futura, 2000.

MELLO, Marco Aurélio. **O papel dos direitos nos desafios globais**. Discurso do ministro na Universidade de Coimbra, 23 Ed do Seminário de Verão. Disponível em <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI241813,91040Ministro+Marco+Aurelio+O+papel+do+Direito+nos+desafios+globais>. Acesso em 15 jul. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira e COELHO; Inocência Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Ilara Hämmerli Sozzi de; VASCONCELLOS, Miguel Murat. Informação e informática em Saúde: necessidade de rupturas criativas?. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, vol.12, p. 190-216, 2007.

NONAKA, Ikujiro; KONNO, Noboru. The concept of “Ba”: Building a Foundation for Knowledge Creation. **California Management Review**, p. 40-54 1998.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino De. **Federalismo Assimétrico Brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011

PEREIRA, Margarida. Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s), Prospectiva e Planeamento. **Prospectiva e planeamento**, Lisboa, vol. 16, p. 77-102, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Projeto de Lei N. 112, de 2013**. Dispõe sobre obrigatoriedade plano saúde público privado cadastro banco dados compartilhamento informação médica histórico paciente sistema único sus. Disponível em: http://proweb.procergs.com.br/consulta_proposicao.asp?SiglaTipo=PL%20&NroProposicao=112&AnoProposicao=2013. Acesso em: 08 jul. 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAURION, Cezar. Privacidade em tempos de Big Data. **Revista Eletrônica CIO**. Disponível em: <http://cio.com.br/opinião/2014/01/28/privacidade-em-tempos-de-bis-data/>. Acesso em 08 jul. 2019.

TOMAÉL, Maria Ines. **Compartilhamento da informação**. Londrina: Eduel, 2012.