

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JOSÉ SÉRGIO SARAIVA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, José Sérgio Saraiva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-034-2

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

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXI Congresso Nacional do CONPEDI Brasília - DF (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 27 de novembro de 2024, durante o XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizado nos dias 27, 28 e 29 de novembro de 2024, na cidade de Brasília/DF, tendo como tema "UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS".

As apresentações foram divididas em quatro blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo O PAPEL DO DIREITO NO PLANEJAMENTO E CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS – REFLEXÕES EM CONEXÃO COM O “NOVO INSTITUCIONALISMO”, de autoria de Fernando Alves Gomes, Amanda Silva Madureira e Maria José Carvalho de Sousa Milhomem, tem como objetivo introduzir adequadamente a reflexão jurídica no ambiente maior do pensamento sobre as políticas públicas, e de trazer este para dentro da ciência do direito. Tal tarefa residiu na escolha de um referencial teórico que articulasse diretamente a categoria das regras formais com as demais variáveis envolvidas no chamado “ciclo de produção das políticas públicas”. Afirma que a complexa trama de relações entre Estado e políticas públicas, tratada precipuamente na ciência política, mas também em outros tantos departamentos das ciências sociais aplicadas e humanas, por incrível que possa parecer, é ainda amplamente ignorada pelo direito – tanto no sentido de não receber a atenção devida, quanto no de não ser pouco ou mal conhecida e informada. Utiliza, assim, a concepção “neoinstitucionalista”, corrente de estudo de políticas no âmbito da ciência política que assumiu uma posição dominante na literatura a partir da década de 1980, exatamente por conta da importância que ele confere ao Estado e suas instituições. O artigo faz uso de método dedutivo com procedimento de pesquisa bibliográfico e documental.

O artigo **A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR PÚBLICO PELO ERRO ADMINISTRATIVO E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA, À LUZ DO ART. 28 DA LINDB**, de autoria de Kadrine Saneila Gomes Mendes Moreira, analisa o erro administrativo no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, enfatizando a sua relevância e os efeitos para a responsabilização dos administradores públicos. A análise parte da ideia de que o erro é inerente à conduta humana, o que deve ser considerado nas decisões administrativas. Ressalta que apesar de o erro administrativo ainda não receber a atenção merecida pela legislação e literatura administrativista pátria, compreendê-lo é essencial para garantir a eficiência e o aperfeiçoamento da Administração Pública. O artigo discute a insuficiência de critérios subjetivos como o "administrador médio" para a definição de erro grosseiro, propondo o estabelecimento de critérios mais objetivos que considerem as circunstâncias e a complexidade postas à mesa dos gestores públicos na tomada de suas decisões. Além do que conclui que a tolerância ao erro administrativo não afasta a responsabilidade de maus administradores, mas garante segurança jurídica ao agente público que busca inovar e experimentar, promovendo a eficiência da gestão pública e a consecução dos interesses públicos que devem ser realizados pelo Estado. O estudo utiliza o método de pesquisa dedutivo, de cunho exploratório, mediante a revisão bibliográfica e legislativa para alcançar a finalidade proposta.

O artigo **CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL**, de autoria de Helder De Araújo Barros explora o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retratada como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. Destaca que o ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

O artigo **COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO PARA FISCALIZAR OPERAÇÕES NO MERCADO DE CAPITAIS: É NECESSÁRIO INICIAR UM PROCESSO DE “SELF RESTRAINT” DE CONTAS?**, de autoria de Louise Dias Portes, resgata que o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aumentado de forma crescente seu rol de competências. Esse cenário tem provocado uma série de críticas à atuação do TCU, tendo a doutrina cunhado a expressão “ativismo de contas” para retratar o comportamento do Tribunal. Ao longo dos últimos anos, tem sido possível observar uma crescente atuação do TCU na fiscalização de operações no mercado de capitais realizadas por empresas estatais, adentrando em aspectos como valores de participações societárias, dinâmica e riscos inerentes a esse mercado, o que foge da sua expertise técnica. Isso, somado ao fato de que esse mercado é regulado por outras entidades, fundamentou a proposta do Ministro Presidente do TCU, Bruno Dantas, de criação de um grupo de trabalho para encontrar a melhor forma de atuação do TCU em casos que envolvam operações no mercado de capitais. O presente artigo buscou examinar a competência do TCU para fiscalizar operações no mercado de capitais. O problema de pesquisa definido foi avaliar qual deve ser o alcance da competência fiscalizatória do TCU nessas operações e se é necessário iniciar um processo de “self restraint” de contas. A partir da revisão bibliográfica aplicada ao estudo de caso, o trabalho concluiu que o TCU deve realizar um constante exercício de autocontenção para focar em um controle de segunda ordem, respeitando a competência das entidades reguladoras do mercado e, quando necessário, emitir recomendações em prol da melhoria estrutural do processo de governança tanto das empresas estatais fiscalizadas quanto das agências reguladoras.

O artigo **CRÍTICA AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PARTICULAR A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de Caio Cezar Maia de Oliveira, propõe uma reflexão sobre o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular na seara dos contratos administrativos a partir da análise econômica do direito. Parte das definições mais importantes da análise econômica do direito, dos argumentos dessa disciplina acerca da relação entre direito e desenvolvimento econômico nacional. Passa pela tradicional dicotomia no Direito Administrativo entre interesse público primário e interesse público secundário para depois fazer a crítica do princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Ressalta que apesar de consistentemente criticado do ponto de vista dogmático, o princípio ainda não foi objeto de análise mais acurada tendo em vista os resultados que produz na área das contratações públicas, tendo em vista as posturas que a sua aplicação estimula e desestimula por parte de agentes públicos e privados. O artigo realiza análise crítica desse princípio por meio de revisão bibliográfica da análise econômica do direito e do Direito Administrativo, seguida de análise empírico-qualitativa de precedentes dos tribunais superiores acerca de dois

eventos recentes de quebra de contratos de concessão de serviços públicos por iniciativa da União. Conclui que a quebra de contratos por iniciativa do Poder Público fomenta posturas disfuncionais por parte de antes públicos e privados. Notadamente quando chancelada pelo Poder Judiciário.

O artigo REVISITANDO O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA SOBRE A OCUPAÇÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS À LUZ DA PONDERAÇÃO DE ROBERT ALEXY, de autoria de Georgiano Rodrigues Magalhaes Neto e Márcia Haydée Porto de Carvalho, examina o Enunciado 619 da Súmula de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se propõe a apresentar uma releitura do conceito de interesse público a partir da constitucionalização do Direito Administrativo. O debate centra-se na necessidade de equilibrar o princípio da supremacia do interesse público com a proteção dos direitos fundamentais, valendo-se, para tanto, da ponderação de princípios desenvolvida por Robert Alexy. Os litígios envolvendo a ocupação de áreas públicas por particulares costumam revelar uma complexidade ímpar, a exigir o confronto entre a necessidade de proteção do patrimônio público e a imprescindibilidade de realização, na maior medida possível, dos princípios da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade, sem olvidar do dever estatal de promover o bem de todos, erradicar a pobreza e a marginalização e assegurar aos cidadãos uma moradia.

O artigo DA POSSIBILIDADE DE ARBITRAGEM EM DESAPROPRIAÇÃO: POLÍTICA PÚBLICA DE DEFESA NO CASO AVIBRAS S/A, de autoria de Simone Cristine Araújo Lopes e Ana Maria Lima Maciel Marques Gontijo, busca visa analisar o Projeto de Lei n. 2957, de 18 de julho de 2024, apresentado pelo Deputado Federal Guilherme Boulos, que propõe a desapropriação por utilidade pública da sociedade anônima de capital fechado AVIBRAS Indústria Aeroespacial S/A. Trata-se de instituto jurídico do Direito Administrativo, que abarca também aspectos da intervenção estatal no domínio econômico próprio da chamada Constituição Econômica, especialmente quando destinada a cumprir importante papel no tocante à política pública de defesa. Em vista do processo de recuperação judicial a que a mencionada sociedade empresária está submetida, atualmente, dedica-se, também, a analisar a possibilidade de resolução de eventual conflito em processo administrativo de desapropriação via arbitragem e suas peculiaridades em vista da eleição de modelo de resolução de conflitos por meio do exercício da função jurisdicional arbitral. O artigo aponta alguns problemas que possam vir a ser enfrentados e possíveis alternativas para cumprimento dos princípios do interesse público e da preservação da empresa, ambas com fundamento constitucional.

O artigo **GESTÃO E FISCALIZAÇÃO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO**, de autoria de Fernanda Maria Afonso Carneiro e Francisco Dimas Araújo Cisne Filho, ressalta inicialmente que o contrato administrativo não estabelece relações equilibradas entre as partes, pois garante prerrogativas exclusivas à Administração Pública. Uma vez formalizado o contrato administrativo, os próximos passos são a gestão e fiscalização da sua execução que resulta em diferentes procedimentos, para os quais é requerida a atuação de fiscais e gestores contratuais, conforme regulamentado pela Lei nº 14.133/2021. Destaca que a atual legislação infraconstitucional inova em relação à fiscalização do contrato administrativo, porque torna mais clara a responsabilidade fiscalizadora, além de estabelecer a obrigatoriedade da capacitação do fiscal de contrato e promover mudanças relacionadas à aplicação de sanções. Neste contexto, a pesquisa buscou avaliar os pontos críticos observados durante a execução dos contratos e analisar os procedimentos inerentes à fiscalização do cumprimento do contrato administrativo. O artigo constitui-se em investigação descritiva a partir de um estudo da legislação pertinente e de uma revisão bibliográfica. O estudo permitiu observar que a fiscalização do contrato administrativo envolve deveres e exigências, tanto explícitas quanto implícitas, levando à obrigatoriedade dos fiscais estarem devidamente preparados, treinados e dispostos a manter um controle contínuo dos contratos supervisionados.

O artigo **O PROTAGONISMO DA INTEGRIDADE NO GERENCIAMENTO DE CRISES NO PODER PÚBLICO: LIDERANÇA ESTRATÉGICA PARA EFICÁCIA DA CAPACIDADE DE RESPOSTA**, de autoria de Bruno Saadi Carvalho e Clara Maria Cavalcante Brum de Oliveira, busca analisar, na perspectiva acadêmica e organizacional, a problematização acerca do papel da área de integridade pública no âmbito do Poder Público, com a possibilidade de um desenho institucional de relevância, por meio do protagonismo de sua liderança institucional enquanto área independente e estruturada, capaz de coordenar esforços para responder de forma sistêmica e efetiva quando da materialização dos riscos de integridade. A análise está estruturada em introdução, na qual há apresentação da problematização sobre as áreas de integridade pública a partir do recorte temático do gerenciamento de crises; desenvolvimento, intitulado como “o protagonismo dos órgãos de integridade no gerenciamento de crises no Poder público” tomando como ponto de partida a resignificação do conceito de crise, a análise sobre o gerenciamento de riscos de integridade e o papel de articulador técnico das áreas de Integridade na resposta aos desafios. Na última parte, investiga sobre a existência de um protocolo mínimo de gerenciamento de crises decorrentes da materialização de riscos de integridade. Nas considerações finais, pugna pelo reconhecimento de um novo desenho institucional de integridade como um interesse sob a ótica da sociedade.

O artigo **A UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**, de autoria de Erica Antonia Bianco de Soto Inoue, explora o papel do orçamento impositivo na execução de políticas públicas como um mecanismo essencial para a efetivação de direitos fundamentais no Brasil. Justifica-se a pesquisa por sua análise conceitual do orçamento impositivo e das políticas públicas, discutindo-se as implicações legais e práticas da obrigatoriedade de execução das despesas públicas aprovadas pelo Legislativo em tempos de graves crises de vulnerabilidade social. O texto aborda, enquanto objetivo, como essa obrigatoriedade contribui para a redução das desigualdades e para a promoção da justiça social, assegurando que os direitos fundamentais sejam efetivamente garantidos por meio de ações governamentais concretas. Com base no método de pesquisa por revisão da literatura e na análise de casos, o artigo argumenta que o orçamento impositivo é uma ferramenta poderosa para transformar as políticas públicas em ações efetivas, reduzindo a distância entre a legislação e sua aplicação prática. Conclui-se que a implementação adequada do orçamento impositivo é crucial para que as políticas públicas sejam mais do que promessas, mas sim instrumentos de mudança real que beneficiem diretamente a sociedade.

O artigo **GOVERNANÇA E INOVAÇÃO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PROJETO PILOTO DA DIRETORIA DOS EXECUTIVOS FISCAIS DE 1º GRAU DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO**, de autoria de Michelle Oliveira Chagas Silva, Cristiane Soares de Brito e Luiza Figueiredo, analisa o Projeto Piloto da Diretoria dos Executivos Fiscais de 1º Grau do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), implementado para enfrentar a alta demanda processual no âmbito das ações de execuções fiscais. O estudo aborda o projeto sob as perspectivas da governança judicial, inovação e design organizacional, explorando como esses elementos foram integrados para melhorar a eficiência e celeridade na tramitação dos processos. A pesquisa é de natureza descritiva, com abordagem bibliográfica e documental, e também inclui a coleta de dados e informações no TJPE, realizada por meio de uma entrevista com a juíza gestora do projeto piloto. Os resultados indicam uma significativa redução do acervo processual, bem como melhorias na produtividade e na qualidade dos serviços prestados. Ademais, o estudo aborda as oportunidades os desafios enfrentados durante a implementação, especialmente no que tange à mudança cultural e à necessidade de adaptação dos servidores a novos métodos de trabalho. Conclui-se que o projeto oferece um modelo replicável para outros tribunais, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

O artigo **O COMPLIANCE ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO**, de autoria de José Simão Carvalho Gonçalves Júnior, Homero Lamarão Neto e Luis Antonio Gomes de Souza Monteiro de

Brito, examina a eficácia do compliance anticorrupção no Brasil através da Análise Econômica do Direito, fundamentado na obra de Gary Becker. Analisa a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013), sua origem, influências internacionais, e o impacto de seu enforcement nas práticas empresariais. A metodologia combinou Análise Econômica Positiva e Normativa, com base em pesquisas bibliográficas e dados empíricos da Transparência Internacional – Brasil e Quaest. Apesar da alta aprovação da lei entre os profissionais de compliance, a pesquisa revela uma imaturidade nos sistemas de integridade das empresas e um enfraquecimento do enforcement nos últimos anos. A Teoria do prêmio Nobel, Gary Becker, sugere que a eficácia das políticas anticorrupção depende da probabilidade de detecção e da severidade das punições. Destaca que problemas como a falta de autonomia para profissionais de compliance e a ameaça de retrocessos legislativos são destacados. Propõe maior especificidade na competência para julgamento, treinamento das equipes, orientações claras sobre a dosimetria das penas e padrões mínimos obrigatórios para programas de compliance. Conclui que um enforcement robusto e eficaz, aliado a incentivos positivos, é essencial para fortalecer o compliance anticorrupção no Brasil.

O artigo O CONTEÚDO JURÍDICO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA, ENTRE A IMANÊNCIA E TRANSCENDÊNCIA., de autoria de Vladia Pompeu Silva e Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, destaca inicialmente que a moralidade administrativa surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que a cita em dois dispositivos (artigo 5º, inciso LXXIII e no artigo 37, caput). À luz do quadro "A Escola de Atenas" de Rafael Sanzio, o artigo faz uma análise do princípio da moralidade com o objetivo de verificar a existência real de seu conteúdo jurídico. Observa que, de um modo mais objetivo, a transcendência contida em Platão, representado apontando para o céu ilustraria um mundo moral desejável, com leis permanentes, recorrentes e universais e que a imanência contida nas mãos de Aristóteles, destacado na obra entre o horizonte e o plano do solo, ilustraria um modo fático, cuja moral seria relativa, justamente porque dependente de quem quer que fixe regras que a contemple. Assim, retrata o princípio entre as suas facetas: imanente e transcendente. Para tanto, trata do conceito de moralidade a partir de sua previsão constitucional e de uma breve digressão sobre os conceitos de direito e moral, à luz do que nos ensinam alguns filósofos do direito. A seguir, analisa os contornos dados pela Lei n. 8.429, de 1992, e pela Lei n. 8.117, de 1990, com o fim de verificar se a moralidade administrativa possui conteúdo jurídico claro nos dias de hoje. Utilizando o método dedutivo e realizando uma pesquisa teórica, qualitativa e descrita, conclui que permanece a indefinição normativa quanto ao conteúdo jurídico do princípio da moralidade administrativa, o que tem como grande (e grave) consequência a desuniformidade de entendimento na sua aplicação concreta.

O artigo O FENÔMENO “APAGÃO DAS CANETAS”: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Ana Beatriz de Sousa Gomes Guarnieri, busca visa analisar a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a partir do fenômeno denominado “apagão das canetas”. Para isso, utilizando a pesquisa bibliográfica e análise de dados estatísticos o artigo inicia sua explanação a partir das noções de improbidade e de moralidade, após realiza uma evolução histórica das legislações que versam sobre a improbidade administrativa, buscando demonstrar como ao longo do tempo houve um aumento do punitivismo de agentes públicos no Brasil, bem como, esse aumento repercute negativamente no desempenho desses agentes e geram danos a toda a coletividade. Desse modo, o artigo tem como intuito analisar o impacto e repercussão da alteração legislativa na dinâmica da administração pública, elucidando como suas inovações possuem um potencial transformador quanto a problemática apresentada, demonstrando que essa sistemática pode equilibrar as políticas de combate à corrupção, o respeito às garantias dos gestores e a efetiva prestação de serviços à coletividade, oportunizando aos gestores públicos um espaço de criatividade a soluções inovadoras na gestão pública, sem o receio de haver uma responsabilização futura indesejada.

O artigo A INEXPRESSIVIDADE DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL COMO UM PROBLEMA COMPLEXO À LUZ DO PENSAMENTO SISTÊMICO, de autoria de Andrea Marcia Vieira de Almeida, destaca inicialmente que a ausência de acordos ou a diminuta quantidade de acordos firmados no âmbito da improbidade administrativa é uma realidade que se contrapõe à atual tendência de prestígio e incentivo à solução negociada dos conflitos jurídicos. O artigo busca identificar possíveis causas da inexpressividade do acordo de não persecução cível (ANPC), apesar da sua previsão legal desde 2019, analisando-a como um problema complexo, à luz do pensamento sistêmico e sugere alguns pontos de alavancagem na construção de uma solução eficaz em longo prazo. A metodologia utilizada é a pesquisa bibliográfica, documental e explicativa, adotando como referência princípios do pensamento sistêmico, teoria do iceberg, além do levantamento de dados sobre a inoperabilidade do instituto. O estudo confirma, à luz da pesquisa bibliográfica e dos pressupostos teórico-metodológicos utilizados, uma indisposição para a solução consensual em demandas de improbidade administrativa. Ao final, sugere o uso de estratégias específicas para estimular uma maior utilização do acordo de não persecução cível (ANPC).

O artigo O ASPECTO INSTRUMENTAL DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SEDE DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: TRANSPARÊNCIA E CONTROLE, de autoria de William Paiva Marques Júnior, destaca inicialmente que a juridicidade e a consequente aplicação do princípio da motivação administrativa são firmes ao estabelecer como legítima a

possibilidade de revisão de sanções disciplinares, com o escopo de garantia do aspecto instrumental do princípio da motivação administrativa em sede de processos administrativos disciplinares. Ressalta que a motivação nas decisões de processos administrativos permite a verificação da legalidade do ato, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, principalmente pelo fato de que o processo se refere à aplicação de pena em Processo Administrativo Disciplinar. Assim, o artigo objetiva analisar em que medida a motivação administrativa reverbera em uma decisão que venha a ser validada por um juízo de controle principiológico na aplicação de sanções. Utiliza, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura, de natureza qualitativa e quantitativa, com finalidade descritiva e exploratória. Conclui que a motivação clara, congruente, tempestiva e legítima em processos administrativos disciplinares é instrumento de higidez, garantia, transparência e controle, quer pela via administrativa ou judicial.

O artigo CONTRATO ADMINISTRATIVO: O REEQUILÍBRIO NA REFORMA TRIBUTÁRIA (EMENDA CONSTITUCIONAL 132/23 E PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 68/24), de autoria de Francisco Bertino Bezerra de Carvalho, tem por objeto o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato administrativo previsto no PL 68/24 (Capítulo IV do Título VIII do Livro I) que regulamenta a reforma tributária da Emenda Constitucional 132/23. Ou seja, a disciplina dos efetivos impactos da reforma tributária sobre a contratação pública. O art. 21 da EC 132/2023 permitiu à legislação complementar dispor sobre a recomposição dos contratos afetados pela reforma. Destaca que o PL propõe requisitos e procedimentos específicos para os pleitos de revisão econômica e financeira dos contratos administrativos afetados pela alteração da carga tributária pela reforma tributária. Ressalta que a escassez de bibliografia sobre o tema, sua importância nos âmbitos público e privado, inclusive por seus reflexos em relações contratuais de longo prazo - em vigor e futuras - recomenda uma abordagem voltada a contribuir para a compreensão do conteúdo e do alcance das prescrições. Assim, o estudo analisa o PL 68/24, justificada pela relevância e atualidade do tema, ampliada pela imprescindibilidade de serem adotadas medidas preventivas pela Administração Pública. A metodologia utilizada é interpretação jurídica do texto normativo e a pesquisa bibliográfica com reflexão crítica. O percurso científico consistiu na confrontação do projeto de lei com o ordenamento à luz de textos doutrinários articulados servindo de embasamento teórico. Em conclusão apresenta fundamentos para defesa da necessidade dos órgãos públicos anteciparem seus estudos e ações para fazer frente ao enorme desafio que se avizinha.

O artigo OS PRESENTES RECEBIDOS PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA E A (DES)NECESSIDADE DE INCOPORAÇÃO AO PATRIMÔNIO DA UNIÃO, de autoria de

Giovani da Silva Corralo e Luca Rossato Laimer, tem como objetivo o estudo, no âmbito do direito público, relativo à situação jurídica dos presentes recebidos pelos presidentes da República provenientes das relações diplomáticas e a possível necessidade de sua incorporação ao patrimônio público. A relevância deste tema é acentuada pela controvérsia que persiste há quase uma década sobre a incorporação desses presentes ao patrimônio privado dos presidentes, o que tem sido amplamente debatido na mídia nacional. Para tanto utiliza o método hipotético-dedutivo, com a respectiva revisão bibliográfica para o desenvolvimento da pesquisa. No primeiro capítulo, analisa o regime jurídico de direito público, abordando a Lei 8.394/1991, que trata da preservação, organização e proteção dos acervos documentais privados dos presidentes. No segundo capítulo examina o Decreto 4.344 /2002 e o Acórdão 2255/2016 do Tribunal de Contas da União. A redação reflete sobre os limites da atuação presidencial, especialmente no que tange aos presentes recebidos durante o exercício do cargo, reflexão esta que se faz crucial para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Por fim, conclui que os presentes recebidos pelos presidentes da República devem ser incorporados ao patrimônio da União, com exceção daqueles de natureza personalíssima ou de consumo direto, desde que de valor módico.

Após mais aproximadamente três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

José Sérgio Saraiva

Faculdade de Direito de Franca

CAPACIDADE DOS MUNICÍPIOS EM INOVAÇÃO. UMA VISÃO SOBRE O PAPEL DAS COMPRAS PÚBLICAS E DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO FOMENTO DA INOVAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL.

CAPACITY OF MUNICIPALITIES IN INNOVATION. A VIEW ON THE ROLE OF PUBLIC PURCHASES AND COOPERATIVE FEDERALISM IN FOSTERING INNOVATION AND DIGITAL TRANSFORMATION.

Helder De Araújo Barros ¹

Resumo

O presente artigo explorou o papel da inovação e da transformação digital como partes essenciais para o desenvolvimento da capacidade dos Municípios em cumprir as políticas públicas e prestações sociais no âmbito de sua competência constitucional, sob o olhar do papel das compras públicas e do federalismo cooperativo e colaborativo. A inovação foi retrata como vetor essencial para o desenvolvimento municipal bem como fundamental caminho para impedir a sua incapacitação e obsolescência de suas funções constitucionais, com atenção direcionada ao papel dos Municípios como prestadores diretos de políticas públicas, dada a sua proximidade com a população. O ordenamento jurídico concretizou a importância da inovação nas atividades públicas, como visto na Lei de Inovação, na Lei do Governo Digital e na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A partir de uma análise dedutiva e qualitativa, com o uso de pesquisa bibliográfica e exposição de modelos atuais praticados no Brasil, concluiu-se pela utilização do marco legal de ciência, tecnologia e inovação de forma cooperativa e solidária, desenvolvendo-se as capacidades municipais de forma integrada, compartilhada e com a utilização de ampla capacitação, em um pacto federativo colaborativo.

Palavras-chave: Federalismo cooperativo, Inovação, Município, Capacidade estatal, Contratação pública

Abstract/Resumen/Résumé

This article explored the role of innovation and digital transformation as essential parts for developing the capacity of Municipalities to comply with public policies and social benefits within the scope of their constitutional competence, from the perspective of the role of public procurement and cooperative and collaborative federalism. Innovation was portrayed as an essential vector for municipal development as well as a fundamental way to prevent its incapacitation and obsolescence of its constitutional functions, with attention directed to the role of Municipalities as direct providers of public policies, given their proximity to the population. The legal system has embodied the importance of innovation in public activities, as seen in the Innovation Law, the Digital Government Law and the Law on Bidding and

¹ Mestrando em Direito Constitucional no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Pós-Graduado em Direito Público. Subprocurador-Geral do Distrito Federal. <http://lattes.cnpq.br/5643529545493954>. E-mail: hdjpbarros@yahoo.com.br

Administrative Contracts. Based on a deductive and qualitative analysis, with the use of bibliographic research and an exposition of current models practiced in Brazil, it was concluded that the legal framework for science, technology and innovation should be used in a cooperative and supportive manner, developing municipal capacities in an integrated, shared manner and with the use of broad training, in a collaborative federative pact.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cooperative federalism, Innovation, Municipality, State capacity, Public procurement

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país continental, com desigualdades socioeconômicas que exigem uma constante necessidade de soluções que sejam adequadas às realidades regionais e locais, sem desnaturar a autonomia concedida constitucionalmente aos entes subnacionais. Propõe-se, portanto, no escopo do presente artigo, apresentar a importância da cooperação e da colaboração mútua entre os partícipes da Federação, tendo como norte o papel da inovação como vetor da capacidade municipal, em uma análise do papel das compras públicas e da cooperação entre os entes federativos para o seu desenvolvimento¹.

Há uma intensidade de transformações de ordem econômica, social e cultural decorrentes da evolução contínua e do uso disseminado das tecnologias de informação no tempo atual. As relações sociais, sejam públicas ou privadas, cada vez mais caracterizam-se pela conectividade e pela velocidade, ensejando, assim, o necessário olhar em perspectiva sobre seus efeitos na governança, na gestão e na definição de um Estado inovador, em atuação protagonista do governos enquanto agentes de inovação. As necessidades da sociedade contemporânea passaram por evoluções e impactos decorrentes dos novos meios eletrônicos de comunicação, da internet das coisas e da chamada nova ordem digital (Campos, 2022, p. 256), caracterizada pela inteligência artificial², *big data* e algoritimização, em um contexto de digitalização³.

A complexidade digital atinge a gestão pública, demandada para as soluções enfrentadas diuturnamente por problemas em contínua evolução e sobrecarregada em seu poder-dever de tomada de decisões sobre políticas públicas e resultados inovadores, seja por meio de produtos oferecidos aos cidadãos, seja na forma de prestação de serviços públicos. O

¹ Um destaque merece ser logo aqui apresentado, pois o conceito de desenvolvimento não se limita à mera ideia de crescimento da economia por meio do aumento da renda *per capita*, mas, indo além, adere à inclusão de alterações na composição do produto da economia específica e a sua alocação pelos diferentes setores, que levem à melhoria dos indicadores sociais (Pfeiffer, 2011, p. 23).

² Em bem conduzida análise, Eduardo André Carvalho Schiefler adota uma ideia abrangente sobre ferramentas que operam mediante inteligência artificial com processos de pensamento e raciocínio, desempenho humano e inteligência considerada racional e ideal, ensinando que “*a inteligência artificial também pode ser visualizada como um ramo da ciência da computação que pretende, com interação multidisciplinar com outras áreas do conhecimento, reproduzir ações cognitivas tipicamente humanas, valendo-se de diversas técnicas para incrementar a sua performance. Está associada à reprodução artificial da capacidade humana de organização de informações com o objetivo de solucionar aceitavelmente um problema; também está associada ao processamento de dados e à necessidade de dispor de grandes capacidades de armazenamento e processamento*” (2021, p. 102)

³ Klaus Schwab afirma que o mundo contemporâneo encontra-se sob a quarta revolução industrial, tendo em consideração as transformações operacionalizadas pelos efeitos da tecnologia e da inovação na humanidade, com velocidade exponencial sobre as vidas e os comportamentos humanos; amplitude e profundidade na alteração dos paradigmas econômicos, negociais e sociais; bem como impacto sistêmico, transformando sistemas sociais, empresariais etc. A chamada quarta revolução industrial caracteriza-se pela fusão de diversas tecnologias e a “*interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos*” (2016, p. 14-15, 18).

incentivo articulado do Estado à inovação resulta em políticas públicas promotoras do desenvolvimento, com repercussões na economia e no meio social, redimensionando, inclusive, instituições, costumes e até mesmo a estrutura estatal.

A justificativa do presente estudo pauta-se na demonstração de que, caso o poder público não conceda à inovação uma necessária preocupação, há grande risco de se tornar incapaz de materializar suas obrigações constitucionais prestacionais, em grande parte realizadas pelos Municípios, por estarem mais próximos dos cidadãos em suas necessidades. A prática inovadora na prestação de serviços e políticas públicas é necessária para a constante revitalização da confiança e da legitimidade do Estado perante os cidadãos, pelo que, no presente foco de investigação, atentar-se-á para a importância de uma colaboração efetiva no âmbito dos governos subnacionais e de instituições responsáveis pelo controle público da atividade administrativa.

O objetivo será denotado a partir da avaliação acadêmica acerca da essencialidade da difusão de boas práticas e experiências entre os entes da Federação e o papel das compras públicas e da cooperação em tal mister.

Assim, será abordado, no primeiro capítulo, o papel da inovação e da chamada transformação digital estatal como meios de ampliação dessas capacidades estatais. Em seguida, no segundo capítulo, será apresentada a importante função das compras públicas em tal cenário. Já no terceiro capítulo, será conduzida uma avaliação sobre a necessidade de cooperação e compartilhamento de experiências, capacitação e práticas entre os entes federativos, no desenlace do atuar inovador da municipalidade. Ao final, serão apresentadas as conclusões, voltadas para uma maior colaboração e cooperação entre os entes federativos no tocante ao necessário desenvolvimento de um Estado digital e inovador, sob a ótica municipal

A investigação adará uma abordagem dedutiva, por meio da análise bibliográfica sobre cada temática, em estudos nas áreas do direito e da ciência política, bem como, pontualmente, o marco legal e exemplos de boas práticas, retirados de pesquisa empírica. A partir da descrição do objeto detalhado, será apresentada uma avaliação qualitativa e análise intuitiva dos dados colhidos para o presente estudo.

1. INOVAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DIGITAL COMO MEIOS DE AMPLIAÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS.

A inovação e a transformação digital traduzem modernização da Administração Pública no atendimento dos anseios dos cidadãos, seja em relação à prestação de serviços e ao

implemento de políticas públicas, seja para a evolução das suas atividades internas e procedimentos. Em tal contexto, a inovação serve como vetor de reformulação, melhoria, incremento e criação de processos e procedimentos administrativos, no âmbito do exercício da função administrativa e da busca pela qualidade dos serviços prestados, em ambiente de alianças estratégicas entre Estado, academia e mercado. A conformidade da Administração Pública com o ordenamento constitucional⁴ exige uma gestão modelada pelo respeito aos direitos dos cidadãos, bem como acoplada ao desenvolvimento de novos métodos e ferramentas tecnológicas capazes de auxiliar o Estado no célere e dinâmico exercício de suas funções (Schiefler, 2021, p. 49).

Compete às autoridades públicas a adoção de soluções tecnológicas e inovadoras para os serviços administrativos, com vistas ao melhor enfrentamento de práticas equivocadas, melhorias na concepção e no próprio desenvolvimento de projetos e no controle da Administração Pública. Há a necessidade de uma atuação estatal, em seu atuar prestacional e na implementação das políticas públicas, atenta e próxima da evolução advinda dos processos inovativos, assumindo ainda uma função protagonista, em constante incentivo e atuar direto à utilização de novas tecnologias e práticas inovadoras relevantes para o desenvolvimento da sociedade (Oliveira; Campos, 2023, p. 131). Vê-se, por exemplo, um amplo desenvolvimento no âmbito das instituições de controle interno e externo, judicial ou não, a exemplo da Controladoria-Geral da União⁵ e o uso próprio de ferramentas tecnológicas e inovativas, em

⁴ A Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988) vem sendo aprimorada para receber inserções em seu texto com vistas ao tratamento conferido pelo Estado às atividades de inovação, podendo-se citar, a partir da leitura de seus dispositivos: a. o estabelecimento, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da obrigação de proporcionar os meios de acesso à tecnologia, à pesquisa e à inovação (artigo 23, V); b. a prescindibilidade de autorização legislativa para a transferência de recursos de uma categoria de programação no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação (artigo 167, VI, § 5º); c. a competência do Sistema Único de Saúde – SUS de incrementar a inovação em sua área de atuação (artigo 200, V); d. o dever de o Estado promover e incentivar a capacitação científica e a inovação (caput do artigo 218); e. o dever de conferir tratamento prioritário à pesquisa científica tecnológica, tendo em vista o progresso da tecnologia e da inovação (artigo 218, § 1º); e. o dever de o Estado apoiar a formação de recursos humanos nas áreas de inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica (artigo 218, § 3º); f. o dever de o Estado estimular a articulação público-privada nas diversas esferas de governo e a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, para fins de promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação (artigo 218, §§ 6º e 7º); g. o dever de o Estado estimular a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas e nos entes públicos, inclusive com a constituição e manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação (artigo 219, parágrafo único); h. a possibilidade de os entes federativos firmarem instrumentos de cooperação técnica com entes públicos ou privados, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação (artigo 219-A); i. criação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), para promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação (artigo 219-B).

⁵ Interessante a percepção do uso de tecnologia pelas instituições de controle, como se nota o exemplo da pesquisa realizada por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (<https://falabr.cgu.gov.br/>), em que foram solicitadas informações da Controladoria-Geral da União sobre o uso de ferramentas tecnológicas e de inovação para análise de dados na atividade de auditoria e controle governamental, com resposta conclusiva

grau por certo mais avançado que a grande maioria dos Municípios e entidades públicas “controlados”, o que pode representar um contrassenso à lógica da prestação das políticas públicas, em que pese a possibilidade de um atuar controlador para além da punição típica dos atos de controle da Administração Pública, abarcando, conseqüentemente, o compartilhamento de informações, sugestões, soluções e boas práticas.

No direito brasileiro, a Lei nº 10.973/2004 (Brasil, 2004), após a redação dada pela Lei nº 13.243/2016 (Brasil, 2016), tida como Marco Regulatório da Ciência, Tecnologia e Inovação, traz um conceito legal para inovação como sendo a *“introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.”* A Lei de Licitação e Contratos Administrativos prevê o incentivo à inovação como objetivo a ser perseguido pelas contratações públicas, na redação expressa do artigo 11, IV, de tal estatuto legal (Brasil, 2021b).

Em uma visão finalística pautada na abordagem da relação entre direito e políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci e Diogo R. Coutinho apresentam inovação tecnológica como *“resultado de um impulso governamental associado a políticas públicas que criam as condições para empresas investirem em atividades inovadoras, bem como para interagirem entre si, com as universidades e com o próprio Estado”* (2017, p. 313), pelo que informam que o *“sucesso das iniciativas de inovação está condicionado, em grande medida, pela capacidade institucional de estruturar formas jurídicas, atribuir papéis, e desenhar arranjos institucionais capazes de organizar e coordenar as diversas – e por vezes conflituosas – linhas de ação no sentido político desejado”* (2017, p. 313). A pauta das políticas públicas tem a inovação como tema recorrente, por ser a política inovativa fator crucial para o desenvolvimento econômico, haja vista sua relação com o crescimento da competitividade e mitigação dos problemas sociais e econômicos (Chaminade; Lundvall; Vang; Joseph, 2009, p. 360, 361).

Emerge portanto a necessidade de a Administração Pública digitalizar sua estrutura para se modernizar, aproximando-se da realidade tecnológica vivenciada por seus cidadãos, tendo em consideração os efeitos diretos das novas tecnologias em suas atividades. Tamanha

positiva acerca da utilização das seguintes ferramentas: FARO – Ferramenta de Análise de Risco em Ouvidoria, objetivando a análise automatizada de aptidão de denúncias, no que toca aos elementos mínimos para seu prosseguimento; ALICE – Analisador de Licitações, Contratos e Editais, que é utilizado para o rastreamento e a análise de contratos e processos licitatórios; e Malha Fina de Convênios, que corresponde a modelo preditivo de inteligência artificial que permite indicar resultados de análise de prestação de contas dos convenentes (entes subnacionais recebedores de recursos) aos concedentes (órgãos da União repassadores de recursos).

necessidade fez surgir a Lei nº 14.129/2021 (Brasil, 2021a), denominada Lei do Governo Digital, com a finalidade de promover a transformação digital do Estado, potencializando o êxito de uma Administração Pública digital, com a formatação de serviços públicos mais simples, eficientes, transparentes e confiáveis (Schiefler, 2021, p. 74).

Importante atentar que a Lei do Governo Digital exige⁶ a necessidade de adoção dos mesmos padrões e parâmetros nela previstos por atos normativos próprios dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para sua incidência no sistema normativo de tais entes federativos, caracterizando-se, desse modo, pelo caráter federal. A opção legislativa deferente à autonomia dos entes subnacionais pauta-se na diferença entre suas realidades no que toca à imersão no mundo inovador e tecnológico e ao nível distintivo de capacidade de empreender aos investimentos exigidos pela transformação digital; em que pese servir como fator de redução significativa dos potenciais benefícios do governo digital (Valle; Motta, 2022, p. 54). Tais potenciais benefícios focam nas melhorias da eficiência e da gestão no setor público, seja nas iniciativas focadas no desenvolvimento de políticas públicas, a exemplo da saúde, da educação e da segurança pública; seja ainda para as atividades voltadas às finanças públicas, compras ou procedimentalização de projetos e documentos. Por outro lado, a inovação a ser desenvolvida sob a esfera do governo digital demanda estrutura jurídica e institucional que induza e incentive comportamentos proativos dos gestores, permitindo-lhes foco em resultados a longo prazo (Carvalho, 2020, p. 129).

As capacidades estatais, tidas no âmbito do presente estudo como a aptidão para o atingimento estatal dos objetivos propostos e prestações exigíveis mediante previsão normativa e políticas públicas, sofrem importante influência da inovação e da tecnologia, necessitando de constante aprimoramento de infraestrutura e desenvolvimento do seu uso em nível de ações e governança. O impacto da adoção das tecnologias para a melhoria das políticas públicas e atividades próprias do setor público⁷ exige um exame em perspectiva multidimensional e integrada, abarcando, além dos resultados nos serviços públicos, a transparência e participação dos entes federativos. Neste ponto, ao tempo que a autonomia possibilita, especialmente às

⁶ O artigo 2º, III, e § 2º da Lei nº 14.129/2021 (Brasil, 2021a) afirma sua aplicação “às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios”, com reforço que espanca qualquer improvável dúvida interpretativa ao dispor que “as referências feitas nesta Lei, direta ou indiretamente, a Estados, Municípios e ao Distrito Federal são cabíveis somente na hipótese de ter sido cumprido o requisito previsto no inciso III do caput deste artigo.”

⁷ Interessante estudo foi desenvolvido por Manuella Maia Ribeiro, Javiere Medina Macaya e Isabela Bertolini Coelho (2021) para a compreensão das capacidades estatais municipais em tecnologia da informação e comunicação a partir da diferença de seus usos por prefeituras brasileiras. Foram agrupados Municípios a partir de suas características na adoção das TIC, demonstrando, assim, as disparidades e os diferentes desafios enfrentados pelos governos municipais.

Prefeituras, a utilização da tecnologia como pauta em seus contextos e necessidades, as desigualdades no acesso e no uso podem restar exacerbadas, acarretando fragmentação indesejada da implementação de recursos tecnológicos (Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021, p. 256).

De todo modo, como será analisado adiante, ações inovadoras devem ampliar as capacidades em tecnologia e inovação dos Municípios, sempre atentando para os interesses locais, sem, contudo, reduzir sua dimensão ou mesmo extensão técnica e financeira com base nos mesmos critérios.

2. COMPRAS PÚBLICAS EM INOVAÇÃO COMO INDUTORAS DE BOAS PRÁTICAS E RESULTADOS.

Contratação pública é instrumento de regulação de mercado⁸, podendo torná-lo mais equilibrado e competitivo, com a indução de práticas com vistas a resultados sociais benéficos ao Estado e aos cidadãos. No que toca ao poder de compra do Estado como estímulo à inovação, sua utilização pode mesmo ser vista como política pública, com potencial para impulsionar o desenvolvimento nacional sustentável e permitir à Administração Pública o atendimento de suas necessidades (Pércio, 2023, p. 17).

As compras públicas correspondem a instrumentos potencialmente indutores de práticas e comportamentos no âmbito público e particular (Schiefler, 2021, p. 21), seja em razão das peculiaridades do processo administrativo de contratação, seja por conta do objeto contratado, correspondendo a grande volume financeiro e a uma visão desenvolvimentista⁹.

Ademais, ante a improbabilidade de que respostas antigas sejam suficientes para a resolução de novos problemas, não se concebe imaginar soluções estratégicas para os desafios da Administração Pública sem a força da inovação, especialmente em um cenário de governo

⁸ O Supremo Tribunal Federal decidiu, em controle de constitucionalidade, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.829/DF (Brasil, 2021c), que questões de ordem econômica e políticas podem gerar restrições ao livre exercício da atividade privada, com vistas à preservação de serviços estratégicos de tecnologia, em compras públicas. Delimitou-se ali a possibilidade constitucional de norma geral de licitações e contratações públicas tornar exclusiva a prestação de serviços estratégicos de tecnologia da informação por empresa pública federal criada para tal finalidade. Tal julgado integra o presente estudo como um exemplo de concentração do mercado, em mãos do poder público, por meio do direcionamento de contratação pública.

⁹ Um exemplo da visão desenvolvimentista das compras públicas é percebido na justificativa apresentada pelo Deputado Federal Heitor Schuch (PSB/RS) ao projeto de lei nº 4.134/2023 (Brasil, Câmara dos Deputados, 2021), quando afirma a necessidade da utilização do poder de compras estatal em favor da indústria nacional e dos trabalhadores brasileiros, pautado em *“recomendações de organismos internacionais, que sugerem aos países a implementação de medidas para viabilizar a utilização de suas contratações públicas com a finalidade de potencializar políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento.”*

digital, que deve buscar a inovação de forma constante (Schiefler, 2021, p. 59). Tal comportamento revela-se transformador não apenas nas rotinas do poder público, mas na vida dos municípios, potencialmente melhorada com o aumento no grau de eficiência no acesso e no fornecimento de prestações estatais.

Em tal papel de indutor de bons resultados, a contratação pública adotou uma nova visão normativa e comportamental sobre os mecanismos institucionais que, para além do marco legal, fazem a contratação acontecer de fato, com realce, especialmente trazido pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b), da governança, gerando, pois, necessário alinhamento dos procedimentos com as políticas públicas e o planejamento da atividade prestacional do Estado. Destaca-se da comparação tida pela leitura literal das Leis nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e nº 14.133/2021 (Brasil, 2021b) o sentido da perspectiva gerencial contida na norma mais recente, com dedicada atenção à governança da contratação e os seus aspectos pertinentes ao planejamento, à gestão de riscos e à eficiência administrativa.

De todo modo, no âmbito municipal, a avaliação empírica de tão importante estruturação em nível de planejamento, organização e governança poderá ser estudada em outro trabalho de pesquisa, oportunamente. Aqui, apenas abre-se uma porta para o uso de importante instrumento de aquisição de conhecimento e incorporação inovativa.

3. FEDERALISMO COOPERATIVO E A CAPACIDADE TÉCNICA MUNICIPAL EM INOVAÇÃO.

O Federalismo¹⁰ é a forma de Estado adotada pelo Brasil na Constituição Federal, caracterizada pela união de entes políticos autônomos e distintos, especificamente a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A divisão de competências na Carta Maior brasileira possibilitou o estabelecimento do chamado federalismo cooperativo¹¹, que possibilita o trabalho conjunto dos entes federativos. União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ao invés de disputarem por suas competências, agem de forma integrada, tendo em vista as demandas da sociedade, objetivando a obtenção de melhores resultados a um custo menor, em harmonioso diálogo (Farias, 2016, p. 89, 91).

¹⁰ Não se encontra no escopo do presente trabalho aprofundar o conceito de federalismo, pelo que, em que pese a ausência de abordagem direta sobre tão importante forma de Estado, vale citar a exposição de maneira clássica feita por José Mendes Ribeiro e Marcelo Rasga Moreira (2016, p. 16-18), bem como, no que se refere à origem e a evolução do federalismo brasileiro e à importância da gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios ou convênios de cooperação, o artigo de Maria Coeli Simões Pires (2013, p. 167-174).

¹¹ Em que pese o exame sob o ponto de vista do direito ambiental, Talden Queiroz Farias (2016, p. 89-108) apresenta um bem conduzido estudo sobre o conceito de federalismo cooperativo e seus efeitos.

A cooperação entre os diversos entes da federação é fundamento e matéria constitucional quando se trata de desenvolvimento da inovação tecnológica no Brasil, considerando-se o estabelecimento de competência comum para proporcionar meios de acesso à educação, cultura, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, como previsto no artigo 23, V, da Constituição Federal (Brasil, 1988). O sistema constitucional brasileiro sinalizou expressamente que os entes subnacionais devem estabelecer medidas de estímulo à inovação, cabendo, inclusive, a entabulação de instrumentos de cooperação, com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas para a execução de projetos inovadores, ainda que para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada¹².

Estipulou-se ainda, uma competência legislativa concorrente¹³ entre Estados, Distrito Federal e Municípios, mantendo-se a disposição por lei federal de normas gerais, para legislar, no âmbito do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, com vista à promoção do desenvolvimento em tais campos, tendo por base cada peculiaridade regional ou local¹⁴. Há uma necessidade do agir coordenado entre os entes federativos, para o atingimento do objetivo inovador, ampliando-se a capacidade estatal de cada ente federativo, em um modelo de solidariedade e colaboração, como expressão de atingimento do bem comum¹⁵ e da eficiência¹⁶, a partir de almeçadas proatividade e atuação coordenada.

A Lei do Governo Digital (Brasil, 2021a), em que pese com limites definidos à Administração Pública federal, criou mecanismos de atuação estratégica, integrada e cooperativa¹⁷, de busca pela aderência máxima de seu sistema pelos demais entes subnacionais¹⁸, bem como arrola como diretriz do governo digital e da eficiência pública “o

¹² Tal obrigação está posta, de forma expressa, no artigo 219-A da Constituição Federal (Brasil, 1988).

¹³ Em definição “subjéitiva” diversa daquela prevista no artigo 24, IX, da Constituição, por incluir os Municípios.

¹⁴ Mais uma referência à Constituição Federal (Brasil, 1988), especialmente o artigo 219-B, e §§ 1º e 2º.

¹⁵ Importante citar a disposição contida no artigo 174 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021a), que alude ao Portal Nacional de Contratações Públicas. Tal Portal tem a função de agregar, em único ambiente digital, plataformas de informação, integração de sistemas preexistentes, gestão compartilhada de informações com a sociedade, em formato de dados abertos, fortalecendo, portanto, o potencial acesso e o controle institucional e social das contratações públicas.

¹⁶ “*Tem-se aí de partida a reafirmação de que a determinação constitucional de eficiência como traço imperativo do agir administrativo confere base institucional da chamada legalidade finalística, exigindo a administração de resultado. A Lei nº 14.129/2021 incorporou essa diretriz constitucional e reconhece na desburocratização e na inovação atributos que, observadas as condições presentes de Estado e sociedade, contribuirão para o desejado resultado eficiente da ação estatal. Tem-se nisso mais uma sinalização legislativa no sentido de que o modelo puramente burocrático de administração não se revele mais apto a disciplinar a atuação desse aparato estatal, considerada a orientação valorativa que foi a ele assinalada pela Carta de 1988*” (Valle; Motta, 2022, p. 51-52).

¹⁷ A disposição contida em seu artigo 15 expressa que “*A administração pública participará, de maneira integrada e cooperativa, da consolidação da Estratégia Nacional de Governo Digital, editada pelo Poder Executivo federal, que observará os princípios e as diretrizes de que trata o art. 3º desta Lei*” (Brasil, 2021a).

¹⁸ Justificada, portanto, a observação apresentada por Sabrina Nunes Iocken e Rodrigo Guerra Garcia, para quem “... a legislação, ao regulamentar a transformação digital no governo, impõe o dever de organizar e integrar

apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da administração pública”, em seu artigo 3º, XXI (Brasil, 2021a).

Constata-se, assim, tocando no objetivo do presente trabalho, que a relação entre coordenação e autonomia dos governos municipais depende da estruturação das relações políticas no plano federal e entre os níveis de governo, especialmente quando se observam as políticas sociais brasileiras no curso da história (Arretche, 2004, p. 17, 20). Há uma sobreposição de heterogeneidades socioculturais e sociopolíticas que geram demandas pertinentes a fatores ligados a tradições regionais, sentimento de autogoverno e até mesmo de cunho geográfico ou socioeconômico (Souza; Grin, 2021, p. 87).

A autonomia política e fiscal dos governos municipais possibilita, pelo menos em tese, a adoção de uma agenda própria, porém encontra limites nas desigualdades horizontais da federação brasileira, com a existência de heterogeneidade de natureza institucional, tendo em consideração as realidades diversas dos níveis de capacidades estatais em diferentes níveis de governo, “*o que ocorre em um contexto de descentralização de poder, recursos e, em particular, de implementação de políticas públicas*” (Souza; Grin, 2021, p. 87).

Exige-se, pois, uma efetiva coordenação¹⁹ das políticas nacionais para o atingimento de metas desejáveis e geração de valor público, com atenção à realidade brasileira, em que existe um federalismo simétrico em um país socialmente assimétrico, como bem definido por Souza e Grin (2021, p. 104):

“os municípios portanto, enfrentam desafios complexos. Em primeiro lugar, os 5570 municípios brasileiros são extremamente desiguais em suas capacidades técnicas e financeiras e os mecanismos federais para diminuir as desigualdades são insuficientes. Além disso, institucionalmente, cada unidade constituinte tem os mesmos poderes, ou seja, o Brasil adotou o federalismo simétrico em um país socioeconomicamente assimétrico. Em segundo lugar, a prestação de serviços sociais pelos municípios é financiada principalmente por recursos estaduais e federais que são altamente regulamentados pela esfera federal, sobrecarregando as burocracias locais com as demandas de diferentes órgãos.”

plataformas de modo a pavimentar as ‘rodovias digitais’, fornecendo um ambiente que cidadãos, empresários e órgãos públicos possam trafegar digitalmente com segurança” (2022, p. 74).

¹⁹ Não se pode, contudo, fechar os olhos para uma realidade de comportamento oportunista incentivada pela sobreposição de atitudes coordenadas, do tipo: “*não fazer nada porque a atribuição é comum, o que estimula atitudes do tipo free rider (governos agirem após a iniciativa dos demais)*” (Souza; Grin, 2021, p. 96).

A ideia de interesse local²⁰ torna o Município responsável por um extenso conjunto de políticas públicas, a despeito de sua realidade, pautada, por muitas vezes, na baixa capacidade técnica, administrativa e de arrecadação de recursos. A União permaneceu detentora da maior parte dos recursos arrecadados no país, pelo que se utiliza das transferências constitucionalizadas e dos convênios voluntários para o necessário repasse financeiro aos demais entes federativos. Aos Municípios²¹ concedeu-se a responsabilidade direta pelo desenvolvimento de inúmeras políticas públicas, sem, contudo, haver a correspondente capacidade arrecadatória de recursos financeiros próprios, à margem das transferências constitucionais que, por muitas vezes, lhe financia em quase totalidade.

Neste passo, o desenvolvimento das capacidades estatais municipais é de crucial importância para a Federação brasileira, conciliada à pauta relacionada a busca pela inovação como elemento essencial para tal mister. As realidades municipal e tecnológica não podem conviver dissociadas, sob pena de confirmação da drástica e indesejada incapacidade estatal por obsolescência. A digitalização e a eficiência são características que unidas representam um importante aspecto da administração pública digital, detentora de mais adequada capacidade para a concretização dos direitos fundamentais mais atuais dos cidadãos (Schiefler, 2021, p. 73).

Um bom caminho pode estar relacionado a um atuar com base na gestão do conhecimento, com o fomento da geração, do compartilhamento e do uso sistemático do aprendizado criado e adquirido, com vistas a aumentar a eficiência e a efetividade administrativa, bem como aprendizagem institucional, com a qualificação da prestação de serviços públicos (Iocken; Garcia, 2022, p. 79). Ainda assim, importante uma abordagem sistêmica da inovação como fonte de melhorias das capacidades municipais. A Lei do Governo Digital, importante citar, possibilita a criação de redes de conhecimento pelo Poder Executivo

²⁰ Em que pese não compor o escopo do presente estudo o debate sobre conceitos específicos das competências constitucionais, importante apresentar uma noção singela do conceito de “interesse local” a partir da sua predominância no ambiente federativo (Farias, 2016, p. 115), sendo o Município senhor absoluto de seus interesses, desde que não afete aqueles de âmbito federais ou estaduais/regionais. Há um olhar para a comunidade municipal, abrangendo aqueles interesses em que existe uma predominância daqueles relacionados aos habitantes de determinada área, em que o município, como entidade pública, tem maiores condições de resolver e implementar que as demais entidades federativas.

²¹ “*Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e oferta de políticas públicas, especialmente as de bem-estar social. Os governos locais se tornaram responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar e fundamental e assistência social à população carente, além de funções como desenvolvimento urbano e transporte público local, por exemplo. Estas novas responsabilidades foram acompanhadas pela garantia constitucional de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse contexto, também cresceram as demandas para qualificar sua gestão para responder às suas novas funções e responsabilidades no âmbito local e nas relações intergovernamentais*” (Souza; Grin, 2021, p. 88)

federal²², que criam canais de comunicação permanentes entre os órgãos e entidades da Administração Pública, entidades científicas, tecnológicas e de inovação; com o órgão federal (Iocken; Garcia, 2022, p. 81). A expressão da estratégia do governo digital veio reforçada pela plataforma GOVERNO DIGITAL “Gov.br”²³, que intenta promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras no setor público, nos termos do Decreto nº 12.069/2024 (Brasil, 2024).

As políticas e estratégias nacionais, a exemplo do “Gov.br”, e mesmo as estaduais ou aquelas elaboradas por Municípios de grande porte ou mais desenvolvidos, devem sempre considerar as especificidades locais, de acordo com as reais necessidades dos Municípios e as suas realidades e capacidades estatais específicas, ainda que se promovam estratégias para o incremento de recursos financeiros para as respectivas contratações ou mesmo colaboração compartilhada com universidades e organizações da sociedade civil (Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021, p. 271 e 273). Contudo, a realidade demonstra os problemas encontrados para inovação na gestão municipal, expressados sob as formas de limitação de recursos públicos, de falta de cultura²⁴ e de capacitação técnica das equipes e dos riscos que amedrontam os gestores municipais, decorrentes da baixa segurança ou mesmo capacidade jurídica²⁵.

²² O artigo 17 da Lei nº 14.129/2021 (Brasil, 2021a) traz tal possibilidade em seu comando normativo:

“Art. 17. O Poder Executivo federal poderá criar redes de conhecimento, com o objetivo de:

I - gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências;

II - formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais;

III - discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação quanto ao Governo Digital e à eficiência pública;

IV - prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais.

§ 1º Poderão participar das redes de conhecimento todos os órgãos e as entidades referidos no art. 2º desta Lei, inclusive dos entes federados.

§ 2º Serão assegurados às instituições científicas, tecnológicas e de inovação o acesso às redes de conhecimento e o estabelecimento de canal de comunicação permanente com o órgão federal a quem couber a coordenação das atividades previstas neste artigo.”

²³ Acessível no link <https://www.gov.br/governodigital/pt-br>.

²⁴ Aqui apresentada sob o ponto de vista da organização estrutural e funcional da municipalidade, sob a ótica da inércia de quem não quer mudar aquilo há anos posto, da insegurança decorrente da aversão ao risco e da desconfiança pautada na imagem de que os gestores são corruptos ou que o mercado sempre busca vantagens frente ao erário.

²⁵ Um exemplo geral da incapacidade técnica e jurídica de alguns municípios (e de alguns estados) pode ser expressado na edição da Medida Provisória nº 1.167/2023 (Brasil, 2023), em 31 de março de 2023, que prorrogou a possibilidade de uso da Lei nº 8.666/1993, alterando o artigo 191 da Lei nº 14.133/2021. A Exposição de Motivos (disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Exm/Exm-1167-23.pdf) expressamente fundamenta sua necessidade nas dificuldades no atendimento da nova legislação, após repercussão da Marcha dos Prefeitos ocorrida entre 27 e 30 de março de 2023, em Brasília. Ali restou expressado pela Ministra de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos a possibilidade de ruptura da ordem jurídica posta e de insegurança jurídica, caso os gestores públicos não puderem se valer do uso concomitante das legislações gerais para licitações e contratações públicas por mais 09 meses, mesmo após 02 anos de vigência da lei em vigor. A Medida Provisória teve finalizado seu prazo de vigência em 28 de julho de 2023, sem aprovação pelo Poder Legislativo, perdendo, assim, sua eficácia.

O caminho proposto aqui, em que pese não se apresente em tom de exclusividade, advém da intensificação²⁶ de diálogos institucionais entre os entes subnacionais, com o apoio de órgãos de controle, da participação social e de organizações públicas ou privadas, em um “pacto federativo colaborativo”, com a disseminação de boas práticas e o fortalecimento da capacidade estatal municipal. Evidencia-se a necessidade de fortalecimento institucional dos canais de cooperação para a coordenação de processos de implementação de políticas públicas, garantindo que os Municípios tenham capacidade de efetivarem direitos sociais aos cidadãos (Lui; Shabbach, 2020, p. 14).

Há modelos e formas de estímulo à cooperação dos entes federativos para o desenvolvimento das capacidades estatais municipais atuais, a exemplo da mencionada plataforma “Gov.br”, pelo que a possibilidade de compartilhamento e capacitação de soluções tecnológicas, já contratadas ou desenvolvidas por outros entes é uma realidade, superando, pois, deficiências financeiras apresentadas pelos Municípios, como citam Ribeiro, Macaya e Coelho (2021, p. 274):

“Entre os repositórios para compartilhamento de sistemas no setor público, o Portal do Software Público Brasileiro, criado em 2007, reúne soluções que podem ser acessadas por qualquer entidade interessada (Brasil, 2020e). Outro exemplo é o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), do Tribunal Regional da 4a Região (TRF4), software de gestão de processos e documentos eletrônicos, cedido gratuitamente para instituições públicas mediante termo de adesão. Em outubro de 2020, 136 usuários do SEI eram da esfera municipal (Brasil, 2020f). Já a Controladoria-Geral da União (CGU) disponibilizou o código-fonte de um sistema eletrônico para recebimento e gerenciamento dos pedidos de acesso à informação que até novembro de 2019 tinha 1.842 adesões, sendo que 97 % delas (1.795) eram de órgãos do Poder Executivo e Legislativo municipal (Brasil, 2020g).”

A possibilidade de criação de redes de colaboração entre diferentes níveis de governo e até mesmo entre Municípios amplia a prestação de serviços públicos e as informações públicas pela internet, podendo “*ser incentivadas parcerias e consórcios entre as prefeituras a exemplo do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA), que objetiva criar soluções tecnológicas voltadas para o desenvolvimento de cidades inteligentes entre os consorciados (CIGA, 2020). Além disso, devem ser consideradas as redes informais de*

²⁶ Interessante ponto de vista apresentado por Ciro Campos Christo Fernandes, especialmente no campo das compras públicas: “*Entretanto, não há rupturas ou inflexões acentuadas na trajetória, mas uma progressiva disseminação de inovações do governo federal para os estados e municípios e, mais recentemente, entre estados e municípios. Essa disseminação parece ter sido impulsionada pelo intercâmbio direto de experiências, pela cooperação em moldes mais formais, pelo trabalho de consultores e por organismos internacionais que passaram a se interessar pela modernização e convergência entre os modelos de compras e contratações públicas*” (2019).

colaboração entre gestores públicos municipais. Por exemplo, Ribeiro (2017) identificou que os coordenadores municipais do Cadastro Único usavam ferramentas tecnológicas, como grupos em aplicativos de mensagem instantânea ou redes sociais, de forma voluntária e informal, para compartilhar experiências sobre o uso desse sistema de informação” (Ribeiro; Macaya; Coelho, 2021, p. 275).

Outra medida salutar consiste na elaboração de um chamado “guia de tecnologia”, com ampla divulgação de informações e conhecimentos, bem como modelos de instrumentos e experiências, a exemplo do “Toolkit do Marco Legal de CT&I”²⁷ elaborado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, contendo um conjunto de minutas de contratos, acordos e outros instrumentos jurídicos para a implementação do marco legal de ciência, tecnologia e inovação, de forma colaborativa e disseminadora de boas práticas.

A Capacitação por meio do desenvolvimento de aptidões e competências para a ampliação do aprendizado corporativo e melhorar a qualificação de servidores vinculados aos entes subnacionais, especialmente os municípios, é uma realidade, em que pese ainda voltada para o controle da Administração Pública. O Tribunal de Contas da União desenvolveu, por meio do Instituto Serzedello Corrêa, o *coLAB-i - Laboratório de Inovação e Coparticipação*²⁸, que desenvolve projetos inovadores e coordenam ações de cooperação e capacitação.

As boas medidas devem se refletir em boas práticas, desenvolvendo-se uma rede perene de capacitação e compartilhamento de inovação em todos os níveis, em favorecimento das capacidades estatais municipais e, conseqüentemente, da melhor prestação em âmbito local de políticas públicas essenciais. A presente proposta intenciona a amplitude do conhecimento hábil ao desenvolvimento das capacidade municipais por meio do atuar sinérgico dos entes federados e de suas instituições, com a disseminação de exemplos, boas práticas e cooperação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O presente estudo conduz debate sobre as capacidades estatais municipais em suas relações com a inovação e a transformação digital do Estado, analisando o papel das compras públicas e da cooperação entre os entes federativos para o seu desenvolvimento eficiente. Foi apresentado quadro da importância da prática inovadora para a prestação de serviços e políticas públicas, bem como a sua essencialidade para a constante revitalização da confiança e da legitimidade do Estado perante os cidadãos.

²⁷ Disponível em <https://www.toolkitcti.org/>.

²⁸ As informações foram retiradas no site disponível em <https://portal.tcu.gov.br/colab-i/>.

Há consistente marco legal de CT&I no Brasil, com reconhecido incentivo à inovação como objetivo a ser perseguido pelas contratações públicas, por se considerar o mundo atual verdadeiramente digital e tecnológico. A análise do papel das compras públicas no contexto econômico brasileiro, no que toca à sua condição de instrumentos potencialmente indutores de práticas e comportamentos no âmbito público e particular, demonstrou-se a sua caracterização como verdadeira política pública, especialmente em contratações de inovação, pelo potencial realizador de prestações no âmbito municipal.

Apresentou-se, ademais, uma ideia de efetividade da capacidade municipal em inovação por meio de ampla capacitação integrada pelos entes federativos, bem como pela divulgação de boas práticas e fomento ao uso potencial de tecnologia nos processos de compras públicas e ações de macroplanejamento, em suporte recíproco e frutuoso. O apoio à inovação no setor público é faceta relevante para o fortalecimento da qualidade, da celeridade e da produtividade dos serviços públicos.

O desenvolvimento da capacidade municipal em inovação é parte essencial da eficiência esperada na prestação de direitos sociais, na estruturação organizacional e no atuar planejado de políticas públicas, sendo uma boa via de possibilidade e efetivação a utilização do federalismo cooperativo, construindo-se uma agenda comum de transformação do Estado brasileiro, interessante e cumprida pelos os entes federativos, com articulação de projetos que beneficiem os governos municipais, bem como o compartilhamento de soluções tecnológicas, legislação e boas práticas vivenciadas em níveis federal, estadual ou mesmo em algumas capitais de maior recursos e capacidade técnica.

A proposta de um “pacto federativo colaborativo” pode representar um caminho promissor para o aprimoramento e a potencialização das capacidades municipais na prestação de serviços e políticas públicas, evitando-se falhas advindas de deficiências e desconhecimento inovativo, bem como possibilitando a disseminação de tecnologia para / entre os Municípios e a própria redução dos custos e inconsistências federativas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva [online]**. 2004, v. 18, n. 2, pp. 17-26. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acessado em: 2 jul. 2023. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.134/2023**. Altera a Lei nº 14.133. de 1º de abril de 2021, para prever a utilização do poder de compras estatal para a contratação de bens e serviços em setores críticos para a inovação e o desenvolvimento nacional. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2382676> Acesso em 13 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br e institui a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12069.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973,

de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.** Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2021/lei/114129.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.167, de 31 de março de 2023.** Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prorrogar a possibilidade de uso da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dos art. 1º a art. 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2023-2026/2023/mpv/mpv1167.htm Acesso em 31 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.829.** Relatora Ministra Rosa Weber. DJ 12 abr. 2021. 2021. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443872/false> Acesso em 31 ago. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari, COUTINHO, Diogo R. Arranjos Jurídico-Institucionais da Política de Inovação Tecnológica : Uma Análise baseada na Abordagem de Direito e Políticas Públicas. **Inovação no Brasil : Avanços e Desafios Jurídicos e Institucionais.** Organização COUTINHO, Diogo R. FOSS, Maria Cecília. MOUALLEM, Pedro Salomon. São Paulo: Blucher, p. 313-339, 2017.

CAMPOS, Ricardo. **Metamorfoses do Direito Global : Sobre a Interação entre Direito, Tempo e Tecnologia**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

CARVALHO, Lucas Borges. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 115-148. Set/dez 2020.

CHAMINADE, Cristina; LUNDEVALL, B.-Å.; VANG, Jang; JOSEPH, K.J. Designing innovation policies for development: towards a systemic experimentation-based approach. In **Handbook of Innovation Systems and Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2009.

FARIAS, Talden Queiroz et al. **A competência administrativa dos municípios em matéria ambiental: análise de contribuição da Lei Complementar n. 140/2011 para a efetividade da proteção do meio ambiente pelos entes locais**. 2016. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em:

https://scholar.google.com.br/scholar?hl=ptBR&as_sdt=0%2C5&q=talden+e+competencia&btnG=#d=gs_qabs&t=1689336188856&u=%23p%3DT8KNJmApHQsJ. Acesso em 13 jul. 2023.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, núm. 4, 2019. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351560525006> Acesso em 08 out. 2023.

IOCKEN, Sabrina Nunes; GARCIA, Rodrigo Guerra. A Lei nº 14.129/21 como facilitadora normativa para transformação digital e gestão do conhecimento nas organizações públicas. **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**, Fabrício Motta e Vanice Regina Lírio do Valle (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 63-88.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**. São Leopoldo, Vol. 56, n. 1, p. 13-25, jan/abr 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; CARMO, Thiago Gomes do. Administração Pública Experimental : Licitação e Contratação de Soluções Inovadoras. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**. Belo Horizonte, ano 22, n. 259, p. 129-147, 2023.

PÉRCIO, Gabriela Verona. Contratação de soluções inovadoras para atendimento de demandas administrativas: caminhos à luz do ordenamento jurídico vigente. *In*: PÉRCIO, Gabriela Verona; FORTINI, Cristiana (Coord.). **Inteligência e inovação em contratação pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 17-40. ISBN 978-65-5518-474-7.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. Desenvolvimento. *In* **Fragmentos para um Dicionário Crítico de Direito e Desenvolvimento**. Org. RODRIGUEZ, José Rodrigo. São Paulo: Saraiva, 2011.

PIRES, Maria Coeli Simões. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 106, p. 163-189, jan./jun. 2013.

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 14-24. dez. 2016.

RIBEIRO, Manuella Maia; MACAYA, Javiera F. Medina; COELHO, Isabela Bertolini. Capacidades Estatais em Tecnologias de Informação e Comunicação dos Municípios Brasileiro. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Controle das Compras Públicas, Inovações Tecnológicas e Inteligência Artificial: o paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2021. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2021.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SOUZA, Celina; GRIN, Eduardo José. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**, Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco e Fernando Luiz Abrucio (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. p. 86-124.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital: Mapeando possíveis bloqueios institucionais a sua implantação. **Governo Digital e a busca por inovação na Administração Pública**, Fabrício Motta e Vanice Regina Lírio do Valle (org.). Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 43-62.