

## INOVAÇÃO PÚBLICA: ENTRE A EFICIÊNCIA E A SEGURANÇA JURÍDICA

A sociedade brasileira vive um novo paradigma de interação mediado pela tecnologia, caracterizado pela conectividade integral e pela busca por respostas imediatas. No entanto, observa-se um hiato profundo entre essa realidade social digitalmente avançada e a máquina administrativa do estado, que permanece lenta, analógica e excessivamente burocratizada.

Dados estatísticos de 2025 revelam a magnitude dessa digitalização social: o Brasil possui cerca de 2,4 dispositivos digitais (smartphones, tablets, notebooks) por habitante, isto é, o número de aparelhos supera nossa população em 140%. Além disso, aproximadamente 50 milhões de brasileiros já utilizam inteligência artificial em algum nível em suas rotinas.

Apesar dessa hiperconectividade social, o estado muitas vezes pratica uma "digitalização de fachada", informatizando burocracias tradicionais sem alterar a lógica de prestação do serviço. A verdadeira transição para o governo digital exige que a política pública seja pensada de forma digital desde sua concepção (*digital by design*), visando por meio da tecnologia alcançar maior eficiência e resolutividade na entrega dos serviços públicos.

Nessa lide, a principal barreira à inovação na administração pública brasileira não se restringe à falta de recursos, mas sim à insegurança jurídica e à aversão ao risco por parte do agente público tomador de decisões. O sistema administrativo atual ainda é refém de uma interpretação rígida do Princípio da Legalidade, que pressupõe que o gestor só pode agir mediante autorização legal expressa e antecedente. Como a inovação trata de criar o inédito, ela frequentemente carece de regulamentação prévia, motivo pelo qual acaba sendo vista pelo sistema de controle como ilegal já em seu nascedouro. Esse cenário consolidou o chamado "Direito Administrativo do Medo".

Pesquisa realizada pela Fundação Tide Setúbal em 2024 corrobora essa paralisia, haja vista que 67% dos gestores públicos afirmaram recear o acompanhamento dos órgãos de controle, enquanto 58% admitiram evitar a tomada de decisões por medo de punições. Esse fenômeno, conhecido como "Apagão das Canetas", leva o gestor a optar pelo conservadorismo e pela manutenção do *status quo* para garantir sua sobrevivência funcional e política, muitas vezes sacrificando a eficiência pública.

Em busca de superar esse quadro, o sistema jurídico brasileiro experimentou reformas significativas, com destaque para a Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB, conhecida como Lei de Segurança na Inovação Pública, passando a tratar o gestor público como um agente bem-intencionado que precisa de balizas seguras para atuar.

Considerando essa nova vertente legal, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e pelo Judiciário, em muitos casos pode atuar lançando mão dessas diretrizes facilitadoras da tão necessária inovação e modernização, não apenas no aspecto tecnológico.

Talvez o mais impactante critério desse novo referencial seja o consequencialismo, previsto no seu artigo 20, a partir do qual o controlador não deve

invalidar ações pioneiras ou transformadoras baseando-se apenas em valores abstratos, mas ao contrário, deve considerar as consequências práticas da sua decisão e os impactos reais para a sociedade. Aqui, eventuais desconformidades de natureza processual ou formal, ou situações que ainda não tenham sido previstas em regulamentação própria, desde que tenham produzido satisfatórios resultados, não deverão pura e simplesmente ser objeto de reprovação e eventual penalização do agente responsável pela decisão que implementou solução inédita.

A par desta medida, também a adoção do "dever de empatia", previsto no artigo 22 e consubstanciado no Princípio da Realidade, prevê que os responsáveis pelo controle, por ocasião da avaliação das medidas adotadas pelo gestor, deverão sopesar as dificuldades reais, a escassez de recursos e os obstáculos por ele enfrentados no momento da decisão, especialmente por ocasião das denominadas "decisões trágicas", nas quais o decisor deve optar pela solução menos pior.

Por fim, a questão da responsabilização pessoal do gestor, segundo o artigo 28 do mesmo diploma, deverá se adequar ao critério da "responsabilização restrita", na qual a sua aplicação se dará nos casos de dolo ou erro grosseiro, conferindo certo "conforto decisório", necessário à adoção do experimentalismo responsável.

Ao considerarmos que importantes avanços científicos e tecnológicos foram possíveis a partir da experimentação científica, do processo de testagem de teorias e hipóteses segundo a observação dos resultados das tentativas e erros, aquelas decisões que restrinjam a adoção de tal metodologia reconhecidamente científica no ambiente da administração pública certamente a privarão de potencial meio de crescimento e evolução, afinal, em termos de metodologia científica, o erro é caminho para a solução!

Pensando em como o controle externo pode contribuir nessa mudança de paradigmas, um importante ponto de partida seria passar a aceitar a experimentação e o erro como partes intrínsecas ao processo de inovação. Evidentemente que tais situações necessitariam de regulação específica e previsão própria, buscando a criação dos denominados ambientes regulatórios experimentais, os "sandboxes", nos quais seja permitido testar novas soluções sem legislação prévia, possibilitando que a regulação seja construída "a posteriori" com base em evidências colhidas na prática.

Devemos considerar que inovação e a segurança jurídica não são polos antagônicos, mas complementares. A transição para um governo digital e outras medidas que proporcionem maior eficiência na gestão pública exigem que o controle externo atue menos como um punidor de formalidades e mais como um indutor de boas práticas e de gestão de riscos. A reforma administrativa e as novas tecnologias são oportunidades para aproximar o estado do cidadão, garantindo resolutividade e direitos fundamentais na velocidade das transformações sociais.

Atuando com razoabilidade, equilíbrio e coragem, os gestores responsáveis pela tomada de decisões e os seus controladores devem procurar alternativas inovadoras que destravem as amarras burocráticas da administração pública brasileira, buscando conciliar eficiência e segurança jurídica, as quais devem caminhar alinhadas e em sinergia na direção dos resultados que a sociedade espera, financia e merece.

---

## REFERÊNCIAS

BRANDÃO, S. M; BRUNO FARIA, M. F. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro. In: CAVALCANTE, P. et al (Org.). Inovação no setor público. Brasília: ENAP/IPEA, 2017.

CARVALHO, L. B. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. Revista de Direito Administrativo, v. 279, n. 3, 2020.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. O fenômeno do apagão das canetas. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2024.

MODESTO, P. Direito Administrativo da experimentação: uma introdução. Conjur, 2021.

NARDONE, J. P. A transição para um governo digital sob uma necessária segurança jurídica. Artigo IBEROJUR, 2026