

Perspectivas para a tele-administração no Brasil: sistemas inteligentes e software livre na Administração Pública

Prof. Dr. Aires J. Rover¹, Hélio Santiago Ramos Júnior¹

¹ Laboratório de Informática Jurídica, Centro de Ciências Jurídicas, Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil
{aires.rover@gmail.com, helio@grad.ufsc.br

Resumo. O presente estudo traz novas perspectivas para a informatização da Administração Pública, através do desenvolvimento da tele-administração no Brasil, refletindo sobre a aplicação dos princípios administrativos no âmbito da tele-administração e da sociedade da informação, defendendo o uso de software livre com inteligência artificial como alternativa para proporcionar maior transparência e eficiência na Administração Pública, contribuir para a modernização da máquina administrativa e trazer maiores benefícios para o cidadão.

Palavras-chave: tele-administração, inteligência artificial, software livre.

Introdução

Diante das constantes transformações vivenciadas pela sociedade com o advento da internet, com o desenvolvimento das novas tecnologias e com o surgimento do governo eletrônico, existe a necessidade de adequação da Administração Pública à nova realidade social para, por exemplo, prestar serviços públicos de forma mais eficiente.

O impacto da tecnologia da informação na sociedade em geral se constata diante da percepção de que muitos atos do cotidiano vêm sendo praticados através de meios eletrônicos, além disso, os governos dos estados passaram a utilizar a rede de computadores para divulgar informações sobre sua administração e oferecer serviços públicos através da internet.

O governo eletrônico começa a se desenvolver e, como consequência, há a necessidade de garantir o acesso à informação e às novas tecnologias a todos para reduzir as desigualdades sociais e permitir que todo indivíduo possa exercer a cidadania de forma plena.

Desta forma, é fundamental que seja assegurado ao cidadão o acesso à informação democrática e instantânea para assegurar a este o direito de usufruir os benefícios do governo eletrônico e da tele-administração, exercendo ainda o controle sobre a Administração Pública.

Ao lado do processo de inclusão digital e do desenvolvimento do governo eletrônico, o fenômeno da tele-administração aparece como resultado da necessidade de modernização da Administração Pública a partir do uso da informática e demais recursos tecnológicos existentes para melhor atender o cidadão, respeitados seus princípios informativos e norteadores.

Assim, este estudo se propõe a dissertar sobre a tele-administração no Brasil a partir de um enfoque jurídico, com fundamento nos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal que são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Serão analisados tais princípios dentro do contexto da sociedade da informação e do implemento do governo eletrônico e da tele-administração.

Conceitua-se a tele-administração, destaca-se a prática de atos administrativos em meio eletrônico, dotados de validade jurídica, como essencial para a sua concretização e tendo em consideração que os atos administrativos eletrônicos devem ser praticados em conformidade com a lei para que tenham validade dentro do ordenamento jurídico.

Pretende-se, discutir o controle e a segurança dos atos administrativos praticados em meio eletrônico para, por exemplo, assegurar ao cidadão a certeza de que o ato administrativo eletrônico é válido dentro do ordenamento jurídico. Disserta-se também sobre a importância da informática no processo de modernização da máquina administrativa tendo em consideração a possibilidade de novas perspectivas para a Administração Pública através de sua informatização, isto é, por meio do uso de sistemas inteligentes e software livre que podem contribuir para o desenvolvimento da tele-administração no país.

Defende-se, ao final, a possibilidade de aplicação de sistemas inteligentes pela Administração Pública para a realização de atos administrativos eletrônicos e o uso de software livre como um instrumento de eficiência e de transparência de tais atos, em harmonia com os demais princípios administrativos.

1 A tele-administração e os princípios constitucionais da Administração Pública

O termo tele-administração é recente na doutrina, sendo mais conhecida a expressão governo eletrônico. Não se tratam de expressões sinônimas, embora apresentem características comuns no que concerne à aplicação das novas tecnologias na prestação de serviços públicos e ao objetivo de promover uma maior transparência e um melhor atendimento ao cidadão.

A concepção de tele-administração proposta por Figueiras Junior (2004, p. 248) ultrapassa a noção de governo eletrônico, entendido este como o uso das novas tecnologias por parte da Administração Pública, pois, para que possa existir realmente uma Administração Pública virtual é necessário que esta esteja organizada em rede e que possa praticar atos administrativos em meio eletrônico, dotados de valor jurídico.

A tele-administração deve obrigatoriamente atender aos princípios constitucionais da Administração Pública previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

O princípio da legalidade determina que o papel do administrador público se resume a aplicar a lei de ofício, pois é vedada a prática de ato administrativo na ausência de prévia e expressa determinação legal. Nesse sentido, explica Meirelles que “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (2004, p. 88).

Os atos administrativos devem ser praticados de acordo com a lei para que tenham validade dentro do ordenamento jurídico. Existe a possibilidade de existência do ato administrativo eletrônico com fulcro na Medida Provisória 2.200-2/01 que disciplinou sobre a validade dos documentos eletrônicos, estabelecendo em seu art. 10, §1º uma presunção de veracidade para os documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil.

Em decorrência da legalidade, tem-se o princípio da impessoalidade, pois se a atividade do administrador se limita a dar cumprimento a lei, conseqüentemente, não pode interferir com nenhuma espécie de subjetivismo no momento da realização do ato administrativo, devendo atender a finalidade ou vontade da lei.

O princípio da moralidade exige que a atuação do administrador seja conforme padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

Há também o princípio da publicidade que impõe que os atos administrativos sejam divulgados de forma que todo cidadão tenha conhecimento para que possa exercer o seu controle sobre a Administração Pública.

O ato administrativo é de interesse de toda a coletividade, sendo assim, a sua publicação é um dos requisitos de sua validade. Neste sentido, comenta Olivo que, “a Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, ao dispor sobre a criação de homepages na Internet, pelo TCU, para divulgação dos dados e informações, criou a norma jurídica necessária para o cumprimento do previsto no art. 37 da Constituição Federal brasileira, no que diz respeito ao princípio da transparência e publicidade nesse novo modo de organização da sociedade e do Estado” (2004, p. 175).

Por último, tem-se a eficiência que foi positivada como princípio pela Emenda Constitucional n. 19/98 e impõe ao administrador o dever de buscar o aprimoramento dos serviços públicos e utilizar as modernas tecnologias disponíveis para atingir resultados que contribuam para uma maior eficiência da Administração Pública.

Frise-se que na medida que a Administração Pública vai se informatizando, poderá haver economia de papel já que diversos atos administrativos poderão ser digitalizados, garantindo assim um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 A segurança dos atos administrativos praticados em meio eletrônico

A expressão ‘ato administrativo eletrônico’ pode ser utilizada para se referir ao ato administrativo praticado pelo administrador público através do meio eletrônico ou ao ato administrativo automático praticado por software inteligente programado pela própria Administração Pública.

O ato administrativo pode ser vinculado ou discricionário. Em síntese, é vinculado quando a lei já prevê antecipadamente de forma objetiva todas as circunstâncias para a prática do ato administrativo; sendo discricionário quando a lei confere ao

administrador a possibilidade de examinar critérios de conveniência e oportunidade na feitura do ato administrativo.

A existência do ato administrativo eletrônico deve estar em harmonia com o respeito às garantias da ordem e da segurança jurídica a fim de se preservar e proteger os direitos fundamentais do cidadão. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União elaborou cartilha contemplando as melhores práticas em Segurança da Informação para serem utilizados na Administração Pública.

O Decreto n. 3.505, de 13.06.2000, instituiu a Política de Segurança da Informação nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, estabelecendo como alguns pressupostos básicos a criação, desenvolvimento e manutenção de mentalidade de segurança da informação; capacitação científico-tecnológica do País para o uso da criptografia na segurança e defesa do Estado; e, conscientização dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal sobre a importância das informações processadas e sobre o risco da sua vulnerabilidade.

Para a preservação da integridade do ato administrativo eletrônico, sugere Figueiras Junior que "os atos administrativos sejam gravados em superfícies ópticas que não permitam alterações posteriores, bem como de que haja cópias de segurança realizadas sob as mesmas condições" (2004, p. 261).

Por fim, é oportuno lembrar que o Código Penal tipifica como crimes a inserção e a modificação ou alteração de dados falsos em sistemas de informações da Administração Pública, previstos, respectivamente, em seus artigos 313-A e 313-B.

3 Sistemas inteligentes na Administração Pública

A possibilidade de automatizar os atos administrativos se tornou real com o avanço dos chamados sistemas inteligentes de informática. Entretanto, seria necessária uma revisão dogmática em seu conceito, superando-se a idéia de manifestação de vontade do Estado através de seus agentes, para abranger também os agentes inteligentes, isto é, por softwares programados para dar uma resposta adequada ao caso concreto em consonância com a lei, substituindo o administrador na prática do ato principal.

A doutrina moderna reconhece que a vontade que dá origem ao ato administrativo é dotada de critérios objetivos ante a incidência do princípio da impessoalidade. Sendo assim, é mister que se reconheça também a existência e validade do ato administrativo praticado por softwares inteligentes da Administração Pública.

Os atos administrativos devem ser praticados de forma impessoal e nada melhor do que a vontade do administrador consubstanciada ou mediada por software inteligente, pois, pode-se admitir "a existência do sujeito apenas para a construção do ato-programa (pressuposto procedimental do ato), que é, a rigor, o ato do qual emanará o ato administrativo principal" (Filgueiras Junior, 2004, p. 254).

De outra forma, "uma das mais preciosas características do uso de técnicas de Inteligência Artificial é a possibilidade de retirar dos operadores do Direito o peso cognitivo da tomada de decisão rotineira, libertando-os para as atividades mais nobres" (Rover, 2001, p. 248)

A validade dos atos administrativos automatizados deve ser uma certeza, visto que ao administrador cabe, em última instância, a possibilidade de convalidar ou não tais

atos. De antemão, esta validação seria dada já no momento de programação do software, de acordo com a lei.

Note-se que sempre há a responsabilidade objetiva do Estado e diante de eventuais danos oriundos de ato ilegal praticado pelo software inteligente da Administração isso não seria diferente. Exemplo seria a falta de atualização de base de dados que, conseqüentemente, conduz o software a erro. Evidentemente, mais do que antes fica demonstrada a importância da vigilância da Administração face aos seus atos.

Nos casos de atos discricionários automáticos, mister se faz que sejam sempre motivados. Evidentemente, somente serão válidos se os motivos forem verdadeiros. Desta forma, afastar-se-ia eventual ilegalidade em virtude de erro ou falta de atualização do banco de dados que serve de base para a decisão, pois o código-fonte e os motivos informados pelo software inteligente poderão ser verificados e, caso não atendam aos pressupostos legais, o ato não terá validade.

Ainda, cumpre ressaltar que os atos administrativos estão sujeitos ao controle judicial, inclusive os atos discricionários, pois, “o Judiciário pode apreciar os aspectos de legalidade e verificar se a Administração não ultrapassou os limites de discricionariedade; neste caso, pode o Judiciário invalidar o ato, porque a autoridade ultrapassou o espaço livre deixado pela lei e invadiu o campo da legalidade” (Di Pietro, 2004, p. 211).

4 Software livre na Administração Pública

O software livre pode ser entendido como um programa que possui código-fonte aberto de forma que o licenciamento do programa garante ao usuário o direito de usar, modificar e distribuir livremente o software.

No âmbito da tele-administração, o princípio da publicidade constitui um dos requisitos para a validade do ato administrativo eletrônico praticado por software inteligente programado pela Administração Pública. Desta forma, impõe-se que este software em questão seja necessariamente software livre para que seja possível a realização da ampla auditoria de seu código e para que se tenha maior transparência e controle dos atos administrativos eletrônicos praticados pelos agentes públicos. Neste sentido, explica Bruno que “sem o código-fonte é impossível auditar os programas para ver se eles fazem somente aquilo que o fabricante diz fazer, se não há ‘porta dos fundos’ quebrando a privacidade das informações”.

Além disso, ao se utilizar software livre existe a possibilidade de redução dos custos na medida em que a Administração Pública não terá que pagar para utilizar o programa e, além disso, poderá o administrador modificá-lo de acordo com as necessidades da Administração Pública, sem que para isso seja necessário recorrer ao fabricante para corrigir eventuais falhas no programa.

Assim, é possível perceber que o uso de software livre se apresenta como essencial para a realização do ato administrativo eletrônico praticado por agentes inteligentes haja vista a perfeita compatibilidade de suas características com os mandamentos e princípios constitucionais da Administração Pública.

O software livre com inteligência artificial poderia decidir com base em regras preestabelecidas, podendo, em alguns casos, substituir o administrador ou colaborar

para a prestação de um serviço público com rapidez, eficiência, transparência e isonomia de tratamento. Evidentemente, a complexidade da decisão, em se tratando de ato discricionário, seria superior em relação ao ato vinculado, exigindo-se maior competência na elaboração da base de conhecimento administrativa.

Considerações finais

A tele-administração pode contribuir para o fortalecimento da cidadania, incentivando a participação do indivíduo no controle da Administração Pública, promover o desenvolvimento nacional e proporcionar diversos outros benefícios para a sociedade.

A internet é um dos meios mais eficientes de publicação de informações de interesse público diante de sua relativa popularidade e celeridade.

O ato administrativo em forma eletrônica pode atender aos objetivos da qualidade e da busca pela eficiência, no entanto, que a existência do ato administrativo eletrônico deve estar em harmonia com o respeito às garantias da ordem e da segurança jurídica a fim de se preservar e proteger os direitos fundamentais do cidadão.

Além da eficiência, o princípio da publicidade e da transparência impõe o uso de software livre como essencial na realização do ato administrativo eletrônico praticado por agentes inteligentes para que seja possível a realização da ampla auditoria de seu código e para que se tenha maior transparência e controle dos atos administrativos eletrônicos praticados pelos agentes públicos.

O uso de software livre e sistemas inteligentes trazem novas perspectivas para a Administração Pública, podendo auxiliar significativamente na tarefa de contribuir para a modernização da máquina administrativa, sendo um instrumento de eficiência e de transparência e também uma garantia de que os atos administrativos eletrônicos sejam praticados de forma impessoal, respeitando o princípio da impessoalidade e estando em harmonia com os demais princípios da Administração Pública.

Referências bibliográficas

1. Branco, M.D. "Software Libre en la Administración Pública Brasileña". In: Revista de Derecho Informático. Acesso em: 28 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.alfaredi.com>>.
2. Di Pietro, M, S, Z, Direito administrativo. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2004. 751 p.
3. Filgueiras Junior, M. V. "Ato administrativo eletrônico e teleadministração. Perspectivas de investigação". In: Revista de Direito Administrativo. n. 237. Rio de Janeiro: Renovar, jul/set 2004. pp. 243-264.
4. Medauar, O. Direito administrativo moderno. 8. ed. São Paulo: RT, 2004. 512 p.
5. Meirelles, H. L. Direito administrativo brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 798 p.
6. Olivo, L. C. C. de. "Controle social da Administração Pública virtual". In: Rover, Aires José (Org.). Direito e Informática. Barueri: Manole, 2004. pp. 155-189.
7. Ramos Junior, H. S.; Rover, A. J. "O ato administrativo eletrônico sob a ótica do princípio da eficiência". In: Hoeschl, H. C. (org.). Anais da II Conferência Sul-Americana de Ciência e Tecnologia Aplicada ao Governo Eletrônico. Florianópolis: Ijuris, 2005. pp. 33-40.
8. Rover, A. J. "Informática no Direito: inteligência artificial". Curitiba: Juruá, 2001.