

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SOFTWARE LIVRE, PRÁTICAS  
COLABORATIVAS E OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PUBLIC POLICIES FOR FREE SOFTWARE, COLLABORATIVE PRACTICES  
AND PUBLIC ADMINISTRATION PRINCIPLES**

Gabriela Vasconcelos Lima<sup>1</sup>

Gustavo Raposo Pereira Feitosa<sup>2</sup>

**RESUMO**

O presente artigo analisa a adoção de *softwares* livres pela Administração Pública sob a luz dos princípios explicitados no artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O estudo aborda o histórico, as características e os modelos associados ao movimento pelo software livre como ponto de partida para refletir sobre as políticas de estímulo à expansão dos uso deste tipo de *software* no esfera estatal e sua adequação aos princípios da Administração Pública. O trabalho envolveu uma pesquisa de caráter documental, legislativa e bibliográfica. O estudo permitiu identificar e mapear as principais linhas que guiam as políticas públicas associadas ao *software* livre e cotejá-las com os princípios constitucionais aplicados à Administração Pública. Verificou-se uma forte orientação pela expansão do uso de *software* livre, especialmente no Executivo e no Judiciário brasileiro. No centro desta opção, observa-se uma adesão do País às características e princípios inerentes ao movimento do *software* livre, contudo, em articulação com estes aspectos sobressaem interpretações governamentais que valorizam a sintonia do uso do *software* livre com a maior eficiência, transparência, participação e publicidade na gestão dos recursos públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Softwares* livres. Princípios Constitucionais. Políticas Públicas. Poder Judiciário. Processo Eletrônico.

---

<sup>1</sup> Advogada. Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

<sup>2</sup> Advogado, Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, Professor Adjunto de Processo Civil da Faculdade de Direito da UFC, líder do grupo de Pesquisa “JET - Justiça em Transformação”. O presente estudo contou com o apoio do CNPq por meio do Edital Universal e do Edital Ciências Sociais Aplicadas.

## ABSTRACT

This paper analyzes the adoption of the free softwares by the Public Administration under the light of the principles established in Article 37 of the Federal Constitution of 1988. This study discusses the history, characteristics and models associated with the free software movement as a starting point to think on policies to stimulate the expansion of usage of this kind of software by the State and its suitability to the principles of public administration. The study involved a documentary, legislative and bibliographic research. The study allowed us to identify and map the main guide lines for public policies on free software and collates them with constitutional principles applied to Public Administration. It was possible to verify a strong orientation for the expansion of free software, particularly in the Brazilian Judiciary and Executive. At the center of this option, it can be seen an approximation from the State to the characteristics and principles of free software movement, however, in conjunction with these aspects some governmental interpretations that values the harmony of the use of free software with greater efficiency, transparency, participation and publicity in the management of public resources.

**KEYWORDS:** Free softwares. Constitutional principles. Public policies. Judiciary. Eletronic judicial process.

## INTRODUÇÃO

Vive-se um momento histórico em que as novas tecnologias redesenham a forma de pensar a sociedade, o direito, a economia e o Estado. Percebem-se transformações basilares no cotidiano do cidadão, nas relações interpessoais e nas relações da sociedade com seu governo. Neste contexto, um amplo conjunto de políticas e iniciativas incide sobre a práticas da governamentais. A tecnologia deixa de ser um instrumento secundário na rotina da Administração para se converter em verdadeiro motor da renovação da gestão pública e da vida democrática. Nesse contexto, a reflexão sobre o modelos de desenvolvimento de *software*, padrões e plataformas tecnológicas implicam em enormes repercussões sobre eficiência e transparência no gasto público, bem como em debates acalorados sobre o próprio futuro da das novas tecnologias.

Nesse diapasão, o artigo tem como objetivo tratar da adoção de *softwares* livres pela Administração Pública à luz dos princípios explicitados pelo artigo 37 da Constituição Federal de 1988, como forma de aferir qual modelo de programa possibilita maior proteção a estes princípios. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência são protegidos por esta opção? Qual modelo de *software* (livre ou proprietário) se mostra em maior consonância com a supremacia do interesse público? Quais os fundamentos legais para justificar esta opção?

O presente trabalho, fruto de investigação desenvolvida em caráter bibliográfico e documental, traz um breve histórico do movimento pelo *software* livre para contextualizar a discussão e ampliar o conhecimento acerca da formatação deste tipo de programa, além de caracterizá-lo e analisar de forma sucinta as formas de licença e desenvolvimento, bem como a filosofia cooperativa e colaborativa do movimento.

Num segundo momento, analisa-se a adoção dos princípios constitucionais da Administração Pública, como forma de discutir a opção do Poder Executivo Federal pelo incentivo à adoção de *softwares* livres. E, por fim, no terceiro tópico, trata-se da adoção de *softwares* livres pelo Poder Executivo como política pública e do incentivo à adoção deste modelo de *software* também pelo Poder Judiciário, no contexto da virtualização do processo, impulsionado pelo Conselho Nacional de Justiça.

## **1. SOFTWARES LIVRES**

No início dos anos 1980, Richard Stallman, trabalhando no Laboratório de Inteligência Artificial do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT), vivenciou o fim das poucas comunidades que lutavam por uma sociedade de informação coletiva, onde os programas de computadores eram compartilhados, com a finalidade de se difundir o conhecimento tecnológico. Em seu lugar, assistiu à difusão por grandes empresas privadas de *softwares* de contratos de não-compartilhamento, passando a coibir a colaboração entre desenvolvedores de programas de computador (STALLMAN, 2009).

Nesse contexto, Stallman se viu estimulado a iniciar um trabalho em prol da cooperação e colaboração entre programadores por todo o mundo, a fim de difundir o conhecimento e compartilhar experiências. Sua intenção era manter uma comunidade colaborativa, na qual todos teriam acesso ao código-fonte dos programas desenvolvidos, que seriam chamados “livres” e, dessa maneira, poderiam melhorá-los, adaptá-los e distribuí-los como quisessem, de forma a auxiliar seus semelhantes.

Assim nasceu o movimento do *software* livre, liderado por Stallman, fundador da *Free Software Foundation* (FSF) e do projeto de sistema operacional livre, chamado *GNU*, o qual poderia ser compartilhado abertamente e possibilitaria a utilização de todos os demais *softwares* desenvolvidos em modelo livre. Stallman (2009) explica que *free software* (livre)

não se relaciona obrigatoriamente com a gratuidade do programa (como se pode equivocadamente deduzir pela palavra em inglês *free*, que significa “grátis” ou “gratuito”), mas com a liberdade por ele garantida, afirmando, assim, que: “*Software* livre é uma questão de liberdade, não de preço” (STALLMAN, 2009, p. 3. Tradução nossa)<sup>3</sup>. O autor estabelece, ainda, a relação entre *software* livre (*free*) e liberdade (*freedom*) de expressão, representada pelo livre compartilhamento de conhecimento e inteligência.

Para que seja considerado livre, o programa deve preencher alguns requisitos específicos enumerados por Stallman (2009) de modo a assegurar um determinado nível de liberdade. Segundo o autor (2009, p. 3), os usuários devem usufruir de quatro liberdades para o que *software* se configure como tal, quais sejam, a liberdade de usar o programa para qualquer propósito (liberdade 0), a liberdade de estudar como o programa funciona e modificá-lo de forma a que ele venha a atender às suas necessidades específicas (liberdade 1), a liberdade de redistribuir cópias, com a finalidade de ajudar seus vizinhos (liberdade 2), e, por fim, a liberdade de distribuir cópias da versão modificada (liberdade 3).

Para que se possa alcançar as liberdades 1 e 3, faz-se necessária, ainda, a disponibilização do código-fonte (*source code*). O conhecimento do código-fonte mostra-se indispensável para que o *software* possa ser modificado e adaptado, pois através dele que os programas são desenvolvidos.

Stallman (2009) deixa claro, também, que a liberdade do *software* não inviabiliza sua comercialização. Sendo assim, um programa desenvolvido em modelo livre, pode ser pago. No entanto, é necessário que garanta as quatro liberdades ao usuário, sendo assim, faz-se indispensável que, além do programa executável, o desenvolvedor disponibilize também o código fonte. Acerca deste tópico específico, Lawrence Lessig (2004, p. 237) acrescenta:

É importante apenas tornar claro que a distinção aqui não é entre *software* comercial e não-comercial. Há muitas companhias importantes que dependem fundamentalmente de *software* livre e de código aberto, sendo a IBM a mais proeminente delas. A IBM está cada vez mais mudando seu foco para o sistema operacional GNU/Linux, o mais famoso conjunto de *software* livre — e a IBM é uma entidade enfaticamente comercial. Portanto, apoiar o *software* livre e o de código aberto não é necessariamente o mesmo que ser contra entidades comerciais. É, de fato, apoiar um modelo de desenvolvimento de *software* diferente do que é praticado, por exemplo, pela *Microsoft*.

---

<sup>3</sup> No original: “*Free software is a matter of liberty, not price*”.

A diferença fundamental encontrada entre o *softwares* livres e proprietários é exatamente a disponibilização do código fonte, que, por si só, vincula o exercício das liberdades 1 e 3 supra-citadas. Lessig (2006, p. 139) estabelece essa diferença afirmando que:

Por ‘código aberto’ deve-se entender: código (tanto *software* quanto *hardware*) cuja funcionalidade é transparente, pelo menos para os que tenham conhecimentos de tecnologia. Por ‘código fechado’ deve-se entender: código (tanto *software* quanto *hardware*) cuja funcionalidade é opaca. Somente é possível imaginar o que o código fechado faz; e com alguma sorte, testá-lo e tentar recriá-lo de forma reversa. Mas, através da tecnologia em si, não há meios de se distinguir qual a real funcionalidade de um *software* escrito em código fechado. (Tradução nossa)<sup>4</sup>

Para proteger as liberdades previstas por Stallman, criou-se um modelo de proteção à propriedade intelectual diferenciado, o qual foi chamado de *copyleft*, em oposição ao tradicional *copyright*. O *copyleft* prevê que os *softwares* criados e distribuídos pela FSF ou pelo modelo de *software* livre devem sempre vir acompanhados pelo seu código fonte e, caso alguma alteração ocorra neste programa, com o fim de redistribuição, ela receberá destaque no código, acompanhada da data de alteração. O *software* livre também não pode se tornar proprietário. (ELIAS; MATTOS, 2007).

Nesse diapasão, conforme se afirmou anteriormente, Stallman desejava também, criar um sistema operacional livre, através do qual fosse possível a utilização de todos os programas desenvolvidos pela FSF, e que representasse os ideais de sua luta. No início dos anos 1990, simultâneo à difusão em larga escala da Internet para uso pessoal, Linus Torvalds, na Universidade de Helsink, na Finlândia, dava início ao projeto do Linux, que foi desenvolvido dentro dos parâmetros da *General Public License (copyleft)*. O projeto de Torvalds incorporou-se ao FSF e passou a se chamar GNU/Linux. A incorporação impulsionou o crescimento da rede de desenvolvedores do Linux e possibilitou a conclusão do sistema operacional.

Elias e Mattos (2007) comentam o formato de produção do Linux, afirmando que com a massiva participação no processo de construção, criou-se um ciclo contínuo de criação e aperfeiçoamento das ferramentas, intensificado pelo poder de compartilhamento e alcance

---

<sup>4</sup> No original: *By “open code” I mean code (both software and hardware) whose functionality is transparent at least to one knowledgeable about the technology. By “closed code,” I mean code (both software and hardware) whose functionality is opaque. One can guess what closed code is doing; and with enough opportunity to test, one might well reverse engineer it. But from the technology itself, there is no reasonable way to discern what the functionality of the technology is.*

da Internet. Para os autores (2007, p. 64), “quanto maior o número de utilizadores, melhor a qualidade do produto”.

Prevalece no movimento pelo *software* livre o espírito de colaboração e cooperação entre usuários e desenvolvedores. Busca-se a participação ativa dos usuários, para que o programa se difunda e todos tenham voz para sugerir melhorias e apontar falhas. Eric Raymond (1999, p. 7) afirma que “dada uma base grande o suficiente de *beta-testers* e co-desenvolvedores, praticamente todo problema será caracterizado rapidamente e a solução será óbvia para alguém”. Dessa forma, os *softwares* desenvolvidos em modelo livre, caracterizam-se como amplamente colaborativos e, conseqüentemente, democráticos, mostrando-se, inclusive, como formatos melhor construídos do que os proprietários, pela rápida identificação e solução de problemas através da oitiva dos usuários (RAYMOND, 1999).

Raymond (1999) diferencia, ainda, duas formas de desenvolvimento de *softwares* livres, quais sejam, catedral e bazar. O primeiro caracteriza-se pelo cuidado extremo dos desenvolvedores antes de lançar o programa no mercado, de forma a fazê-lo somente quando o resultado se mostra totalmente satisfatório. A segunda forma de desenvolvimento utiliza de forma ativa a participação dos usuários e lança-se o programa no momento em que este se torna executável. Os ajustes e defeitos encontrados recebem soluções a medida em que são identificados pelos usuários. Neste contexto, Raymond defende a adoção do modelo bazar de programação, por este ter se mostrado mais eficaz, apesar da inicial aparência de desordem. O modelo caracterizado como bazar por Raymond pode ser exemplificado pelo Linux, um sucesso de desenvolvimento totalmente cooperativo e coletivo.

O modelo de programação caracterizado por Raymond (1999) revela-se eficaz por trazer um sentimento de apropriação do programa para os usuários, tratados como co-desenvolvedores e partícipes do processo de criação e melhoria dos *softwares*. O programa não pertence a determinado desenvolvedor, e sim, a todos os usuários que dele se utilizam. Raymond (1999, p. 19) defende a colaboração em detrimento do desenvolvimento individual de *softwares*, afirmando:

Isto não quer dizer que uma visão individual e brilhante não irá mais ter importância; ao contrário, eu acredito que o estado da arte do *software* de código aberto irá pertencer a pessoas que iniciem de uma visão individual e brilhante, então amplificando-a através da construção efetiva de uma comunidade voluntária de interesse.

Sérgio Amadeu da Silveira (2004, p.7) corrobora a visão de Raymond (1999), Stallman (2009) e Lessig (2004). O autor explica que o movimento pró *software* livre representa uma inovação democrática, afirmando que:

Na era informacional, quanto mais se compartilha o conhecimento, mais ele cresce. Os *softwares* são os principais intermediadores da inteligência humana na era da informação. Garantir seu compartilhamento é essencial para a construção de uma sociedade livre, democrática e socialmente justa. A transmissão e disseminação do conhecimento tecnológico permitem viabilizar o fortalecimento da inteligência coletiva local e evitar a submissão e o aprisionamento pela inteligência monopolista e redutora das possibilidades de equalização social e de melhoria econômica dos povos.

Existe uma forte conexão entre *software* livre e democracia, uma vez que o caráter de publicidade conferido ao *software* garante acesso irrestrito da população ao conhecimento e à informação que, segundo Silveira (2004) constituem os elementos decisivos da sociedade em rede. Ainda acerca do tema, o autor cita pesquisa que aferiu que os maiores beneficiários de acordos de propriedade intelectual são alguns poucos países ricos, pagos majoritariamente por países em desenvolvimento. Dessa forma, pode-se afirmar que a adoção de *softwares* livres possibilita economia significativa para o Poder Público.

No contexto da Sociedade da Informação (CASTELLS, 2003), percebe-se que os *softwares* configuram uma linguagem universal de produção e compartilhamento do conhecimento (LESSIG, 2006). O *software* livre garante, assim, amplo acesso e domínio do conhecimento, uma vez que possibilita a integração de vários desenvolvedores no processo de criação, além de estimular uma nova cultura de solidariedade e compartilhamento, incentivando, ainda, a troca de tecnologias entre indivíduos, órgãos governamentais e até países.

O Poder Executivo brasileiro já se manifestou pela adoção de *softwares* livres por toda a administração pública. No Guia Livre para a Migração para o Software Livre (BRASIL, 2005, p. 50), afirma-se:

O Governo ter acesso ao código do seu Programa (além de pagar menos por ele) remete a eficiência, independência e soberania. O cidadão ter acesso ao código do Programa de computador que o Governo usa representa democracia e cidadania. E o cidadão ao conseguir utilizar as informações desse Programa, e criar com base nelas, se reflete no desenvolvimento da economia e no da sociedade.

Os *softwares* livres podem apresentar-se, desta forma, como uma opção valiosa para o Poder Público e, mais especificamente, para a efetivação da chamada virtualização do Poder

Judiciário<sup>5</sup>, que se acelera desde a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. A democratização possibilitada por esse modelo de *software* pode se mostrar útil para o Sistema de Justiça brasileiro, uma vez que os Tribunais de todos os estados poderiam trabalhar de maneira colaborativa, ao invés de individualmente, a fim de potencializar as melhorias instituídas pela virtualização. Além disso, padrões de sistemas seriam adotados a nível nacional, facilitando o acesso a todas as redes do Judiciário.

A adoção de *softwares* desenvolvidos em modelo livre pelo Poder Público se mostram interessantes, ainda, por garantir a eficácia de princípios de Administração Pública, como os princípios da impessoalidade, eficiência e razoabilidade a serem discutidos mais detidamente no próximo tópico deste trabalho.

## **2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PROTEGIDOS PELA ADOÇÃO DE *SOFTWARES* LIVRES NO PODER PÚBLICO**

A adoção de *softwares* livre pela Administração Pública traz à tona uma discussão relevante acerca das vantagens que poderiam decorrer desta opção. Discute-se se a escolha por programas desenvolvidos em modelo livre protege os princípios constitucionais da Administração Pública explicitados pelo *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por meio do Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999, foi criado o programa "Sociedade da Informação", como forma de tornar a economia nacional mais competitiva no mercado internacional e ainda, para incluir socialmente os brasileiros neste processo de modernização nacional. O referido programa, coordenado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, prevê a adoção de *softwares* livres pelo Poder Público, fato que garante o cumprimento das diretrizes constitucionais explicitadas nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal. Os artigos mencionados prevêem a promoção e incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica, além disso, prevêem que o mercado interno deve ser impulsionado de forma a viabilizar a autonomia tecnológica do país. Torna-se

---

<sup>5</sup> Considera-se a virtualização aqui tratada como política pública engendrada pelo Conselho Nacional de Justiça, a partir da Emenda Constitucional nº 45/2004, como elemento democratizador do Poder Judiciário. A virtualização do Judiciário não se restringe ao processo eletrônico, mas engloba a transformação de todo o Sistema de Justiça brasileiro para o formato virtual (FREIRE, 2014).

evidente a proteção conferida ao princípio da legalidade quando da adoção de *softwares* desenvolvidos em modelo livre.

Um dos argumentos utilizados por Martim Oliveira (2010) para que o Estado adote este tipo de *software* se perfaz na ideia de que a inovação, quando alcançada de forma coletiva e autoral, se torna mais legítima, na medida em que configura uma vitória do próprio Estado. Além disso, também garante que o programa atenderá de forma específica às necessidades da Administração, sem priorizar determinado setor ou segmento estatal ou social, configurando, desta forma, uma proteção ao princípio constitucional da impessoalidade. Falcão et al. (2005, p. 25) reitera o posicionamento de Oliveira (2010), pois entende que:

O compromisso com a ampla transparência e com a não -apropriação da inovação por nenhum dos participantes do processo de inovação viabiliza de modo definitivo a produção em redes e constitui um modo colaborativo acumulativo nunca antes experimentado pela sociedade global. Parte do pressuposto de que quanto maior for o número de participantes, mais rápido será o processo de inovação.

Quanto ao princípio da publicidade, cabe ressaltar que este se opõe ao segredo, considerado por Bobbio (1992) a exceção. A democracia, para o autor, é o governo do "poder visível" em que a publicidade é a regra. Falcão et al. (2005) considera que a publicidade, tratada pela Constituição, não se restringe aos atos administrativos, mas engloba, além destes, todas as relações entre o poder vigente e a sociedade, tornando-se indispensável para o pleno exercício da democracia, uma vez que o povo, titular do poder, deve estar de posse de todas as informações referentes ao seu governo, para exercê-lo de maneira plena. O Poder Executivo Federal tem implementado uma série de ações para efetivar o Governo Eletrônico no País, o que garantiria ampla publicidade dos atos da administração, assim como o *software* livre.

Em termos gerais e otimistas, o governo eletrônico tem se constituído em uma infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. A partir da otimização desses serviços o atendimento ao cidadão são realizados, visando atingir a sua universalidade, bem como ampliando a transparência das suas ações. (ROVER, 2008, p. 19)

Faz-se necessário, ainda, mencionar que os *softwares* utilizados pelo governo encontram-se a serviço do cidadão. Dessa forma, mostra-se indispensável que se tenha acesso aos programas para que uma auditoria dos dados destes seja realizada regularmente e, tão simplesmente, para que se faça conhecer os sistemas adotados pelo governo do qual o povo é titular.

Ao optar pela utilização de *softwares* livres em seus sistemas virtuais, o Estado acaba por definir uma medida mais eficiente, que pode ser comprovada, ainda utilizando-se o argumento de que uma criação coletiva, que passa por uma manutenção colaborativa, se torna ideal com maior rapidez e economia dos recursos estatais. Além disso, a possibilidade de ser auditado traz maior segurança ao *software*, tornando o resultado das atividades administrativas mais confiáveis e melhor sucedidos. Nesse sentido, Martim Oliveira (2010, p. 250) assevera:

*El Estado debe usar sólo software que pueda controlar – ya sea software libre o al menos que disponga de los derechos que al procesar datos de la población, debe salvaguardarlos, garantizando que nadie accederá de manera indebida a los mismos, asegurar que estos datos se procesan de la forma correcta y permitir auditorías sobre estos procesos. El software ejecutado por las Administraciones Públicas para el procesamiento de datos de cualquier tipo debe cumplir las leyes y reglamentaciones vigentes. Podríamos decir que dado que el software es la nueva ley de las sociedades digitales, el software que utiliza un Estado debe expresar inequívocamente sus leyes, lo que resuelven los representantes del pueblo, los legisladores, se implanta en software y así se hace cumplir.*<sup>6</sup>

Conforme demonstrado, a adoção de *softwares* livres para viabilizar atos, processos e protocolos da Administração Pública protege todos os princípios elencados no artigo 37 da Constituição Federal, evidenciando ser o mais adequado para este fim. Cabe ressaltar ainda que, ao garantir a eficácia destes princípios, ele se torna também o que garante a supremacia do interesse público sobre o privado.

### **3. ADOÇÃO DO SOFTWARE LIVRE COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Para adequar-se à nova realidade em que as novas tecnologias da informação passam a ocupar o cotidiano da população e transformar de forma profunda as formas de pensar o governo, as relações interpessoais e, por consequência lógica, a forma de administração, o Poder Executivo editou o, já mencionado, Decreto nº 3.294/99, no qual cria o programa "Sociedade de Informação".

---

<sup>6</sup> O Estado deve utilizar somente *softwares* que possa controlar *softwares* livres ou, pelo menos, do qual disponha do direito de salvar os dados que processar da população, garantindo que ninguém os acessará de maneira indevida; de assegurar que estes dados sejam processados de maneira correta; e de permitir auditorias sobre estes processos. O *software* executado pelas Administrações Públicas para o processamento de dados de qualquer tipo, deve se submeter às leis e regulações vigentes. Poderíamos dizer que uma vez que o *software* é a nova lei das sociedades digitais, o *software* utilizado por um Estado deve expressar inequívocamente suas leis, o que resolvem os representantes do povo, os legisladores e, dessa forma, se implanta em *software* e assim se faz cumprir. (Tradução nossa)

Para alcançar os objetivos traçados por este programa, uma série de ações foram estabelecidas e compiladas no chamado "Livro Verde", produzido em Setembro de 2000. Após esta produção, foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com a finalidade de "formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a produção de serviços e informações ao cidadão" (BRASIL, 2005, p. 42).

A partir do CEGE, foram criados comitês técnicos específicos, dentre eles, um comitê específico para a implementação de *software* livre, com a previsão de migração gradativa dos sistemas proprietários para os livres, com garantia de interoperabilidade entre eles.

O incentivo do Governo Executivo Federal repercutiu em diversos órgãos de diferentes esferas de poder, que passaram a adotar os *softwares* livres para gerenciar seus processos. Como exemplos de casos de sucesso de adoção deste modelo de *software*<sup>7</sup>, pode-se citar o Interlegis, programado em modelo livre, pelo Senado e todos os órgãos do Poder Legislativo; o Expresso Livre em Sergipe, utilizado pela Administração Pública, para fornecer um endereço de *e-mail* corporativo para mais de 20 mil servidores públicos e, por ser desenvolvido em modelo livre, garante economia equivalente a R\$6 milhões anuais; e ainda, o programa 100% Linux na Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, com a finalidade de dar preferência a soluções livres de licenciamento para atender às necessidades por sistemas e ferramentas baseadas em computador, esta medida gerou mais de R\$1 milhão em economia para o órgão.

Neste contexto e a partir das justificativas já expostas neste trabalho, o Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, passa por uma série de transformações com base no processo de virtualização. Dentre as medidas adotadas por este órgão, está a migração do processo física para eletrônico, e ainda, a migração dos diversos *softwares* adotados pelos Tribunais para o Processo Judicial Eletrônico (PJe), desenvolvido em modelo livre, em parceria entre os Tribunais e o CNJ. A adoção do PJe como *software* padrão para execução do processo eletrônico foi impulsionada pelo artigo 14 da Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a preferência pela adoção de programas desenvolvidos em modelo livre para efetivação do processo eletrônico. Apesar de embasado no artigo supra

---

<sup>7</sup> Casos disponíveis em: [http://www.softwarelivre.gov.br/casos-de-sucesso/lista\\_casosdesucesso](http://www.softwarelivre.gov.br/casos-de-sucesso/lista_casosdesucesso)

citado, foi a Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013, do CNJ, que regulamentou a adoção do PJe como *software* do processo eletrônico.

A então corregedora do CNJ, Eliana Calmon, afirmou no I Encontro Nacional sobre Processo Judicial Eletrônico, que o projeto do PJe foi construído em parceria entre o CNJ e os Tribunais e, por isso, é tão importante, uma vez que significa que o Poder Judiciário estará livre da dependência dos fornecedores privados (EUZÉBIO; CAVALCANTI, 2012). O desenvolvimento deste programa em modelo livre significa, não só uma liberdade do Poder Judiciário em relação aos fornecedores privados, mas ainda, uma democratização deste Poder, que poderá desenvolver seu próprio sistema, com a finalidade de atender de forma específica às necessidades dos usuários. A utilização deste tipo de *software* garante também uma oportunidade de conexão e cooperação entre os segmentos do Sistema de Justiça brasileiro, que podem atuar unidos, de forma a melhorar os programas utilizados por ele e formar um Poder mais democrático, colaborativo e próximo do cidadão.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho tratou da adoção de *softwares* livres pela Administração Pública sob as diretrizes do artigo 37 da Constituição Federal, demonstrando justificativas para esta opção. Verificou-se que o movimento do *software* livre se caracteriza por um espírito democrático, no qual o compartilhamento de conhecimento é largamente incentivado e os programas são desenvolvidos em co-autoria entre os usuários que possuem voz ativa na modificação destes, podendo sugerir melhorias e apontar falhas. Este caráter colaborativo possibilita uma rápida identificação e solução dos problemas, gerando, desta forma, programas melhores construídos.

Percebeu-se, ainda, o caráter democrático deste modelo de *software* pelo sentimento de apropriação aflorado nos usuários, que participam ativamente de seu desenvolvimento. Por esta razão, ficou evidenciado que se pode atingir uma melhor qualidade em programas desenvolvidos em colaboração quando comparados com os desenvolvidos individualmente.

Tratou-se, também, do caráter inovador deste modelo de *software* pela ampla publicidade que possibilita, uma vez que garante acesso irrestrito da população ao conhecimento e à informação, elementos fundamentais para o exercício pleno da democracia. Constatou-se que este modelo estimula uma cultura de solidariedade e compartilhamento,

incentivando a troca de tecnologias e conhecimento entre indivíduos, órgãos governamentais e até países.

Quanto aos princípios constitucionais da Administração Pública, tratados pelo artigo 37 da Constituição Federal, pôde-se observar que a adoção de *softwares* livres para a coordenação dos atos, protocolos e processos do Poder Público garante a efetivação de todos eles, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência.

Pelo princípio da legalidade, foi possível verificar que os programas em pauta garantem o cumprimento das diretrizes constitucionais dos artigos 218 e 219, quais sejam, o incentivo ao desenvolvimento científico, à pesquisa e à capacitação tecnológica, e a viabilização da autonomia tecnológica do País.

A proteção ao princípio da impessoalidade fica evidenciada pela forma coletiva em que esses programas são desenvolvidos, tornando-se impossível, dessa maneira, priorizar determinado setor ou segmento estatal ou social, pois não existe a possibilidade de apropriação da inovação por parte de um usuário.

Quanto ao princípio da publicidade, foi possível determinar de forma mais imediata que a disponibilização do código-fonte dos programas utilizados pelo Poder Público, configuram por si só, uma proteção. E, numa segunda análise, que esta disponibilização garante maior segurança ao cidadão, já que o programa torna-se completamente auditável.

Para finalizar a análise dos princípios constitucionais da Administração Pública, foi possível estabelecer que o princípio da eficiência é protegido pela melhor qualidade e maior confiança dos resultados gerados por estes programas.

Por fim, no último tópico deste trabalho, analisou-se a adoção de *softwares* livres como política pública do Poder Executivo e como política pública de virtualização do processo pelo Poder Judiciário. Foi possível concluir que por meio do incentivo do Poder Executivo Federal, diversos órgãos adotaram o modelo de *software* em pauta e obtiveram sucesso, com programas de melhor qualidade e economia de milhões aos cofres públicos.

Para o Poder Judiciário, se notou que há, ainda, discordância acerca do tema. No entanto, o Conselho Nacional de Justiça trabalha de forma a seguir os passos do Poder Executivo e adotar o PJe como *software* padrão para o processo eletrônico em todo o País,

garantindo, desta forma, um Poder Judiciário mais colaborativo, eficiente, democrático e independente tecnologicamente.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 185, de 14 de fevereiro de 2013. Brasília: CNJ, Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/27241-resolucao-n-185-de-18-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. GRUPO DE TRABALHO MIGRAÇÃO PARA SOFTWARE LIVRE. (Org.). **Guia Livre: Referência de Migração para Software Livre do Governo Federal**. Brasília: Governo Federal, 2005. Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/documentos-oficiais>>. Acesso em: 01 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999. Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3294.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3294.htm)>. Acesso em: 07 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.419, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.. **Diário Oficial [da] República do Brasil**. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111419.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet: Reflexões sobre a Internet, Negócios e a Sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ELIAS, Paulo César; MATTOS, Fernando Augusto M.. Informação e Software Livre no Capitalismo Contemporâneo. **Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação**, Campinas, v. 5, n. 1, p.55-76, jul. 2007.

EUZÉBIO, Gilson Luiz; CAVALCANTI, Hylde. "PJe é patrimônio do Judiciário", diz corregedora. **Cnj Notícias**. Brasília. maio 2012. Disponível em: <[www.cnj.jus.br/rc8c](http://www.cnj.jus.br/rc8c)>. Acesso em: 21 mar. 2014.

FALCÃO, Joaquim et al. **Estudo Sobre o Software Livre**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, 2005. Disponível em: <<http://www.softwarelivre.gov.br/documentos-oficiais>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda. **Ciberdemocracia no Judiciário: Uso de Mapas como Política de Virtualização**. 2014. 351 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Departamento de Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LESSIG, Lawrence. **Code is Law: v.2.0**. New York: Basic Books, 2006.

LESSIG, Lawrence. **Free Culture**: How big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity. New York: The Penguin Press, 2004. Disponível em: <<http://www.free-culture.cc/freeculture.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

OLIVERA, Martim. **Del Software Libre al Gobierno Abierto**: Procesos de construcción colaborativa in: CALDERÓN, Cesar e LORENZO, Sebastián (orgs). Open Government. 1ª edição, Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

RAYMOND, Eric S.. **A Cathedral e o Bazar**. New York: O'reilly Media, 1999. Disponível em: <<http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>>. Acesso em: 26 dez. 2012.

ROVER, Aires José. **O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia**. In: ROVER, Aires José(ed). Inclusão digital e governo eletrônico. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, Lefis series 3, 2008, p. 9 - 34.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Software Livre**: A luta pela liberdade do conhecimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/uploads/Software\\_livre.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/Software_livre.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2014.

STALLMAN, Richard M. **Free Software, Free Society**: Selected Essays of Richard M. Stallman. Boston: Joshua Gay, 2009.