



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E SUAS REPERCUSSÕES NA COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Marcela Borges Machado

Rio de Janeiro/ RJ
2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE COMUNICAÇÃO**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E SUAS REPERCUSSÕES NA COMUNICAÇÃO SOCIAL**

Marcela Borges Machado

Monografia de graduação apresentada à Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Comunicação Social, Habilitação em Publicidade e Propaganda.

Orientador: Prof. Marcela Canavarro

Rio de Janeiro/ RJ
2012

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS REPERCUSSÕES NA COMUNICAÇÃO
SOCIAL**

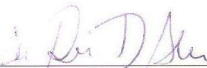
Marcela Borges Machado

Trabalho apresentado à Coordenação de Projetos Experimentais da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social, Habilitação Publicidade e Propaganda.

Aprovado por



Prof. Marcela Canavarro – orientadora



Prof. Drª Alda Rosana Almeida



Prof. Dr. Marcelo Serpa

Aprovada em: 06/03/2013

Grau: 9,5

Rio de Janeiro/ RJ
2013

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUAS REPERCUSSÕES NA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Marcela Borges Machado

Trabalho apresentado à Coordenação de Projetos Experimentais da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social, Habilitação Publicidade e Propaganda.

Aprovado por

Prof. Marcela Canavarro – orientador

Prof. Dr^a Alda Rosana Almeida

Prof. Dr. Marcelo Serpa

Aprovada em:

Grau:

Rio de Janeiro/ RJ
2012

MACHADO, Marcela Borges.

O princípio constitucional da publicidade na administração pública e suas repercussões na comunicação social / Marcela Borges Machado – Rio de Janeiro; UFRJ/ECO, 2012. 44 f.

Monografia (graduação em Comunicação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, 2013.

Orientação: Marcela Canavarro

1. Publicidade. 2. Princípio. 3. Administração Pública. I. CANAVARRO, Marcela II. ECO/UFRJ III. Publicidade e Propaganda IV. O princípio constitucional da publicidade na administração pública e suas repercussões na comunicação social

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Delma Lúcia Borges. O seu esforço para me oferecer uma educação de qualidade e o seu amor supremo me levaram a este momento tão especial. Amo muito você.

AGRADECIMENTO

A minha mãe, Delma Lúcia Borges, e minha irmã, Tatiana Borges. Sem o amor de vocês nada na minha vida faz sentido.

A Marcela Canavarro, minha orientadora e professora. Sua sabedoria, paciência e envolvimento foram essenciais para a concretização desse projeto.

Aos meus amigos de faculdade. Vocês tornaram esses quatro anos inesquecíveis e transformaram a Escola de Comunicação em um lugar mais que agradável.

Palavras são insuficientes para expressar minha gratidão. Muito obrigada.

MACHADO, Marcela Borges. **O Princípio Constitucional da Publicidade na Administração Pública e suas repercussões na Comunicação Social**. Orientador: Marcela Canavarro. Rio de Janeiro, 2013. Monografia (Graduação Em Publicidade e Propaganda) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

RESUMO

Com o advento das tecnologias da comunicação, a aplicação do princípio da publicidade ganhou novos instrumentos e possibilidade de atuação no controle dos atos da administração pública, não só pelos diversos órgãos fiscalizadores do Estado, mas também pelos cidadãos. Assim, este trabalho interdisciplinar busca analisar o direito constitucional do cidadão às informações sobre os serviços públicos e atos da administração pública, sob a ótica das tecnologias da informação e comunicação e sua importância para a democratização e a potencialização do acesso popular à prestação de contas do Governo.

Palavras-chaves: Princípio da Publicidade; Administração Pública; TICs

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. NOÇÕES DE DIREITO.....	10
2.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	10
2.1.1 Direito à informação.....	12
2.2 DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO.....	12
3. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	15
3.1 HISTÓRICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL.....	15
3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	16
3.2.1 Características e organização	17
3.2.1.1 Administração direta.....	18
3.2.1.2 Administração indireta.....	18
3.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
4. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	24
4.1 CONCEITO.....	24
4.2 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E SUA RELAÇÃO COM OUTROS PRINCÍPIOS.....	27
4.2.1 Supremacia do interesse público.....	27
4.2.2 Impessoalidade.....	28
4.2.3 Eficiência.....	28
4.3 IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	29
4.3.1 TICS – Tecnologias da informação e comunicação	30
4.3.2 Governo eletrônico – E-gov.....	31
5. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO.....	33
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42

1. INTRODUCAO

Com o advento das tecnologias da comunicação, a aplicação do princípio da publicidade ganhou novos instrumentos e possibilidade de atuação no controle dos atos da administração pública, não só pelos diversos órgãos fiscalizadores do Estado, mas também pelos cidadãos. Assim, este trabalho interdisciplinar busca analisar o direito constitucional do cidadão às informações sobre os serviços públicos e atos da administração pública, sob a ótica das tecnologias da informação e comunicação e sua importância para a democratização e a potencialização do acesso popular à prestação de contas do Governo.

O exercício eficiente da comunicação é imprescindível para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, e uma das expressões mais significativas desse Estado é a participação popular, exercida por meio de diversas formas de colaboração direta no planejamento e no controle social das ações estatais. Essa atuação por parte dos cidadãos possui respaldo na Constituição Federal de 1988, onde são observados vários artigos destinados à proteção do direito fundamental à informação em variadas facetas do seu significado, seja quanto a receber informações de órgãos públicos, à livre manifestação do pensamento ou ao direito de acesso à informação (art. 5º, IV, XIV e XXXIII, CF/88).

O início do terceiro milênio trouxe a revolução dos meios de comunicação principiada nas últimas décadas do século passado e surge a oportunidade de refletir sobre como o princípio da publicidade se externaliza oficialmente através das tecnologias contemporâneas de informação e comunicação. Neste trabalho, a norma infraconstitucional analisada é a Lei de Acesso à Informação, lei complementar sancionada em 2011 no Brasil, identificando os possíveis avanços em termos de transparência e eficiência governamental e as dificuldades em adaptar-se aos padrões internacionais recomendados pela Organização das Nações Unidas.

Para chegar a tais análises, fez-se necessária uma revisão bibliográfica de autores consagrados do direito público, especificamente a administração pública e o direito constitucional, para a construção teórica dos quatro primeiros capítulos. E a comparação entre as normas constitucionais, a lei complementar 12.527/2011 e as leis que foram impactadas pela lei de acesso à informação (11.111 e 8.112) foram feitas para o desenvolvimento dos capítulos restantes, além da leitura de autores da área da ciência da informação.

2. NOÇÕES DE DIREITO

Direito é o conjunto de princípios, regras e institutos voltados a organizar relações, situações ou instituições, criando vantagens, obrigações e deveres no contexto social. Como principal técnica de organização social, o Direito tem como principal objetivo a implantação da ordem.

Incorporando e concretizando valores, o Direito desponta como essencialmente finalístico, isto é, dirigido a realizar metas e fins considerados relevantes em sua origem e reprodução sociais. Paulo Dourado de Gusmão define, de forma geral, o Direito como:

Conhecimentos, metodicamente coordenados, resultantes do estudo ordenado das normas jurídicas com o propósito de apreender o significado objetivo das mesmas e de construir o sistema jurídico, bem como de descobrir as suas raízes sociais e históricas. (GUSMÃO, 2001)

Em sua relação com a dinâmica social, o Direito tende a atuar, essencialmente, de duas maneiras (que podem, obviamente, combinar-se): ou antecipa fórmulas de organização e conduta para serem seguidas na comunidade ou absorve práticas organizacionais e de conduta já existentes na convivência social, adequando-as às regras e princípios fundamentais do sistema jurídico circundante. Enquanto a primeira maneira é cumprida, em geral, pelo legislador, ao editar novos diplomas normativos, a segunda tende a ser cumprida, em geral, pela jurisprudência, ao interpretar a ordem jurídica e encontrar nela soluções normativas para situações aparentemente não tratadas pelos diplomas legais disponíveis.

Em qualquer das dimensões do fenômeno jurídico (sua estrutura, seus valores e fins, sua operação concreta), os princípios cumprem papel fundamental. De fato, eles compõem o Direito, ao lado das regras e dos institutos jurídicos. Sua presença na estrutura do ordenamento jurídico é, hoje, inquestionável, embora se caracterizando os princípios por funções múltiplas e concorrentes, e não a exclusiva função normativa.

2.1 DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

O Estado democrático, o governo pelo povo e a limitação de poder estão combinados de forma indissolúvel (FILHO, 1988). A escolha de seus representantes pelo povo, que agem como mandatários, decide o destino da nação. O poder delegado pelo povo a seus

representantes, porém, não é absoluto, conhecendo várias limitações, inclusive com a previsão de direitos e garantias individuais e coletivas, do cidadão relativamente aos demais cidadãos e ao próprio Estado. Para o autor Canotilho, os direitos fundamentais cumprem:

A função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos. (CANOTILHO, 1994)

O estabelecimento de constituições escritas está diretamente ligado à edição de declarações de direitos do homem, assim, estabelecendo limites ao poder político e incorporando os direitos subjetivos do homem em normas formalmente básicas. Desta forma, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu Título II os *direitos e garantias fundamentais*, subdividindo-os em cinco capítulos: *direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos*, sendo todos eles de aplicação imediata.

Os direitos individuais correspondem aos direitos diretamente ligados ao conceito de pessoa humana e de sua própria personalidade, como, por exemplo, o direito à vida, à dignidade, à liberdade. Estão previstos no art. 5º da Constituição, assim como os direitos fundamentais coletivos (direito de reunião, direito à associação e mandado de segurança coletivo). O Direito à Informação, base para o estudo desse trabalho de conclusão de curso, encontra seu primeiro registro no inciso XIV deste artigo e será analisado mais adiante.

Os direitos sociais constituem as liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Democrático de Direito, tendo por objetivo a melhoria das condições de vida dos cidadãos, visando à concretização da igualdade material ou substancial. Estão previstos no art. 6º e disciplinados em outros dispositivos constitucionais, como por exemplo, o direito à saúde, direito à previdência e direito à educação.

Os direitos de nacionalidade, enumerados no art. 12, cuidam do vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a um determinado Estado, capacitando-o a exigir sua proteção e sujeitando-o ao cumprimento de determinados deveres.

Os direitos políticos, expressos no art. 14, cuidam do conjunto de regras que

disciplinam as formas de atuação da soberania popular, com o fim de permitir ao indivíduo o exercício concreto da liberdade de participação nos negócios políticos do Estado, conferindo-lhe os atributos da cidadania.

2.1.1 DIREITO À INFORMAÇÃO

Como foi visto anteriormente, a Constituição Federal de 1988 faz uso dos direitos individuais e coletivos com o intuito de proteger a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade (BRASIL, 1993). E é em seu artigo 5º que se concentram os incisos que respaldam o Direito à Informação. Inserido nos direitos fundamentais, o Direito à Informação está expresso no inciso XIV do mencionado artigo, o qual estipula que "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo de fonte, quando necessário ao exercício profissional."

A responsabilidade do governo em informar os cidadãos também está contida no artigo 5º inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informação de seu interesse particular, ou coletivo em geral, que serão prestados no prazo de lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para Silva (2002), os incisos XIV e XXXIII trazem a dimensão coletiva do direito à informação, posto que o direito de informar, inciso XIV, como aspecto da liberdade de manifestação de pensamento, revela-se um direito individual já contaminado de um sentido coletivo, e o inciso XXXIII dispõe, em seu enunciado, interesses particulares, mas também coletivos e gerais.

O Direito à Informação é considerado um direito público, porém não são todas as informações que estão amplamente acessíveis, visto que, assim como o direito visa ao público e ao privado, a informação também se direciona a essas duas categorias. Conforme Rosa (2003) explica, a informação pública é de amplo acesso, representada pela própria produção do governo e da administração pública, às quais o Estado tem o dever de dar publicidade.

2.2 DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO

A primeira divisão histórica entre Direito Público e Direito Privado foi feita pelos romanos a partir do critério da utilidade pública ou particular das relações. O primeiro critério diz respeito à tutela da coisa pública, enquanto o segundo trata do interesse de cada um.

Atualmente, o Estado cobre a sociedade inteira com a intenção de proteger a universalidade dos indivíduos, aumentando a cada dia mais a interferência do poder público e diminuindo as diferenças entre as atribuições do Estado e o que deve ser garantido aos cidadãos como tais.

O direito público distingue-se do direito privado pelas seguintes razões: por ser direito de subordinação, não estando as partes em situação de igualdade, exigindo, assim, hierarquia. O Estado e os demais entes públicos nesse direito são os centros de relações jurídicas, apresentando-se investidos de *imperium*, em posição de supremacia, tendo sempre por objetivo o interesse público e do Estado, enquanto o direito privado é direito de coordenação, estando as partes em situação de igualdade, perseguindo o interesse individual enquanto não conflita com o interesse social. (GUSMÃO, 2001)

O Direito Público tem por objeto principal a regulação dos interesses da sociedade como um todo. É característica marcante do Direito Público a desigualdade nas relações jurídicas por ele regidas, tendo em conta a prevalência do interesse público sobre os interesses privados, princípio expressamente previsto no artigo 2º, caput, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal). Desta forma, quando o Estado atua na defesa do interesse público, situa-se em posição jurídica de superioridade ante o particular, em conformidade com a lei e respeitando as garantias individuais.

Pode-se subdividir ainda, de forma ampla, o Direito Público em Direito Público Interno e Direito Público Internacional (art.90, Constituição Federal/88). O interno tem por matéria o Estado, suas funções e organização, os serviços públicos e recursos para sua execução. Já o Direito Público Internacional rege as relações jurídicas entre os Estados soberanos, baseado nos Princípios Fundamentais do Estado Brasileiro na ordem internacional, são eles: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não-intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para progresso da humanidade, concessão de asilo político (art. 4, CF/88).

Destacam-se do ramo do Direito Público o Direito Constitucional, o Direito Administrativo, o Direito Tributário e o Direito Penal.

No Direito Privado, o interesse particular é o predominante e as partes são apresentadas em igualdade. Seu principal escopo é a regulação dos interesses particulares, possibilitando o convívio em sociedade e a fruição harmoniosa de bens. Tradicionalmente é subdividido em Direito Civil, parte do Direito que regula as relações jurídicas entre pessoas, e Direito Comercial, que regula as relações derivadas da atividade comercial.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O direito administrativo e o conceito de administração pública não têm 512 anos de existência no Brasil ou em qualquer lugar do mundo. O direito administrativo nasceu no fim do século XVIII e início do século XIX (DI PIETRO, 2006). Contudo, isto não significa que anteriormente inexistiam normas que hoje compõem esse ramo do direito, uma vez que onde existe Estado, existem órgãos encarregados do exercício de funções administrativas.

3.1 HISTÓRICO DO DIREITO ADMINISTRATIVO NO BRASIL

No Brasil, o Direito Administrativo não teve espaço para florescer como ramo autônomo enquanto esteve sob o regime da Monarquia Absoluta. Durante o período Colonial, o território era dividido em capitanias hereditárias e, os respectivos donatários detinham poderes absolutos que lhes eram outorgados pelo rei de Portugal. Tais poderes abrangiam a Legislação, a Administração e a Justiça, sem nenhum tipo de controle. Com o fracasso das capitanias hereditárias, foi instaurado no Brasil, em 1548, o Governo-Geral, onde as atribuições governamentais eram divididas entre o ouvidor-geral, o provedor-mor e o governador-geral, este último representante do rei português e que concentrava em suas mãos grande parte dos poderes, incluindo o de legislar e o de presidir a distribuição da Justiça.

No período Imperial, de 1808 a 1889, houve a repartição de funções entre os Poderes Legislativo, Judiciário, Executivo e o Moderador, estes dois últimos concentrados no Imperador. Porém, é a partir de 1856, com a criação da cadeira de Direito Administrativo nos cursos jurídicos da Faculdade de Direito de São Paulo, que o ramo começa a se desenvolver no país.

Com o início da República, o Poder Moderador e a jurisdição administrativa atribuída ao Conselho de Estado são suprimidos e a administração pública começa a se afastar dos moldes do Direito Privado. A Constituição de 1934, seguindo o movimento revolucionário de 1930, assume um caráter socializante, marcado pela crescente intervenção na ordem social, com a extensão da atividade do Estado nos âmbitos social e econômico, e é instituído um Tribunal de Direito Administrativo. "O Estado deixa a sua posição de guardião da ordem pública e passa a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social." (DI PIETRO, 2002), conclui Maria Sylvia Di Pietro.

Como consequência das novidades trazidas pela Constituição de 1934, a Administração Pública cresce através das novas pessoas jurídicas públicas, com capacidades

específicas para execução de serviços públicos, como as autarquias, e o aumento do quadro de funcionários públicos necessários para o atendimento das novas atribuições assumidas pelo Estado.

Apesar da Constituição de 1934 ter ampliado a instauração de um Estado prestador de serviços, a atual Constituição, elaborada em 1988, optou por um Estado Democrático de Direito, fíncada em dois pilares: na democracia e na realização dos direitos fundamentais (STRECK, 2003), e tem como tarefa a realização do bem comum, que se concretiza através do atendimento às necessidades do povo, por exemplo, a segurança, a saúde, a educação, a justiça, a moradia, a alimentação, o lazer e a cultura. O Estado Democrático de Direito ostenta a participação decisiva do povo da atividade estatal pautada nos direitos políticos, isto é, “...os direitos que a ordem jurídica costuma reservar a cidadãos. Eles são comumente definidos como os direitos que dão ao seu possuidor um poder de influência na formação da vontade do Estado.” (KELSEN, 1996) Uma das expressões mais significativas no Estado Democrático de Direito é a participação popular, exercida por meio de diversas formas de colaboração direta no planejamento e no controle social das ações estatais. Para o exercício da cidadania em um ambiente democrático é imprescindível a transparência dos atos do administrador público.

3.2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O vocábulo *administrar*, para o autor Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (MELLO, 1979), não abrange somente o significado de prestação e execução de serviço ou execução da vontade com o objetivo de obter um resultado útil. A palavra tanto se refere à atividade superior de planejar, dirigir, comandar, como a atividade subordinada de executar.

No direito público, basicamente, são dois os sentidos mais utilizados para a expressão *Administração Pública*. No sentido subjetivo, ela compreende os entes que exercem a atividade administrativa, ou seja, órgãos, pessoas jurídicas e agentes públicos. Já no sentido objetivo, a Administração Pública é a própria função administrativa incumbida ao Poder Executivo, predominantemente, o seu exercício.

A administração pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos. (MORAES, 2003)

Compõem a Administração Pública todos os órgãos integrantes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, as chamadas pessoas jurídicas políticas. A eles são conferidos o exercício de funções administrativas e a denominação Administração Direta do Estado.

Quando a lei opta pela execução indireta das funções administrativas, o exercício é transferido para pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado. Desta forma, é composta a Administração Indireta do Estado.

No direito positivo brasileiro, há uma enumeração legal da composição da Administração Pública tratada no artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que determina:

"A administração federal compreende:

I - a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II - a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista;
- d) Fundações Públicas."

3.2.1 CARACTERÍSTICAS E ORGANIZAÇÃO

Como foi visto anteriormente, a Administração Pública compreende o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para o exercício de seus objetivos políticos e a promoção do bem comum da coletividade, sendo este último o objetivo primordial e maior do Estado.

A natureza da administração pública é a de um *múnus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade (MEIRELLES, 2012). Desta forma, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

Muitos são os conceitos utilizados para definir a Administração Pública. Quanto à ciência da Administração, a Administração Pública é o ramo da Administração aplicada nas

Administrações direta e indireta das três esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal.

Já em relação à ciência jurídica, a Administração Pública corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais, com o fim de prestar serviços ao Estado e à sociedade em prol do bem comum. Nesse sentido formal-jurídico só são considerados administração pública os órgãos e entidades que a lei considera como tal. (PALUDO, 2012).

Direta ou indiretamente, a Administração Pública executa atividades desejadas pelo Estado, prestando serviços públicos e praticando atos administrativos através de seus órgãos e agentes. É, por característica, executora e instrumental. Sua estrutura também obedece a uma hierarquia, onde há subordinação dos órgãos inferiores aos superiores e poder de comando limitado à sua competência estabelecida por lei. Não há poder político em seus exercícios, apenas administrativo. Suas decisões se restringem a assuntos técnicos, financeiros e jurídicos submetidos aos princípios e normas vigentes no ordenamento jurídico.

3.2.1.1 ADMINISTRAÇÃO DIRETA

A Administração Pública direta ou centralizada é aquela exercida diretamente pela União, Estados e Municípios e seus ministérios, secretarias, departamentos e outros órgãos integrados à estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, apresentando, assim, uma estrutura eminentemente hierárquica e piramidal.

Composta pelos órgãos dos poderes que compõem as pessoas jurídicas de Direito Público com capacidade política ou administrativa, a Administração Direta compreende as competências e serviços integrados na estrutura da Presidência da República e dos Ministérios, assim como os órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União. Por não possuírem personalidade jurídica própria, esses órgãos expressam a vontade política da pessoa jurídica a que estão ligados (União, Estados, Municípios).

3.2.1.2 ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

Ao longo dos anos, o volume de interações sociais entre os cidadãos e o Estado e os serviços administrativos cresceram e com apenas a Administração Pública Direta não seria possível gerir todo o território nacional. Por isso, a desconcentração e a descentralização das atividades públicas foram inevitáveis. Enquanto que a descentralização de competências equivale à distribuição de atividades de uma para outra pessoa, física ou jurídica, a

desconcentração está relacionada com a distribuição interna de competências, ou seja, dentro da mesma pessoa jurídica.

É sabido que a organização da Administração Pública é hierarquicamente organizada, onde no ápice da pirâmide está situado o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia e, desta forma, uma relação de subordinação e coordenação é criada entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar o grande volume de atribuições e permitir o mais adequado e racional desempenho (DI PIETRO, 2002).

A Administração Indireta ou Descentralizada é integrada por entidades dotadas de personalidade jurídica, de direito público ou privado, distinta da Secretaria a que pertencem, e à qual estão vinculadas. As unidades administrativas que compõem a organização básica das entidades da Administração Indireta recebem as seguintes denominações específicas: autarquias (inclusive associações públicas), fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista.

3.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios administrativos constitucionais são novos no ordenamento jurídico brasileiro. Antes, a principologia vigente decorria da construção doutrinária, sujeita a mudanças dadas pelo legislador, não gozando de prestígio de norma constitucional. Era entendido que os princípios constituíam fontes formais do Direito de natureza subsidiária, e não de natureza primária como hoje são reconhecidos.

Os dois princípios fundamentais e que decorrem do misto de prerrogativas e sujeições do Direito Administrativo - necessidades coletivas e direitos e garantias dos administrados - são, para a grande maioria dos autores, os princípios da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, que não são específicos do Direito Administrativo porque informam todos os ramos do Direito Público; no entanto, são essenciais, porque, a partir deles, constroem-se os demais.

Com a Constituição Federal de 1988, a Administração Pública foi contemplada com um artigo próprio, onde foram estabelecidos os cinco princípios constitucionais de observância obrigatória e aplicáveis a toda a administração pública brasileira.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Para Celso Bandeira de Mello, os princípios são considerados como "alicerce, disposição fundamental... servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência por definir a lógica, a racionalidade e lhe dar um sentido harmônico." (MELLO, 2005) Complementando Mello, Arnaldo Sussekind defende o caráter subjetivo dos princípios para o intérprete. "Princípios são enunciados genéricos, explicitados ou deduzidos do ordenamento jurídico pertinente, destinados a iluminar tanto o legislador, ao elaborar as leis dos respectivos sistemas, como o intérprete, ao aplicar as normas ou sanar omissões" (SUSSEKIND, 2005).

Os princípios não são comunicáveis entre si, por isso não é possível interpretar um princípio isoladamente. Cada um deve ser aplicado e compreendido sem a perda da harmonia, preservando a racionalidade e a congruência em sua aplicação às situações concretas. Desta forma, quando houver conflito entre dois ou mais princípios, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar e combinar o conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade principal.

Princípio da Legalidade

A legalidade é o motor de atuação de toda a atividade administrativa, constituindo princípio constitucional de acordo com o caput do art. 37 da Constituição de 1988

Por esse princípio, a Administração Pública, em toda sua atividade, prende-se ao que decorre da lei, não podendo se afastar, sob pena de o ato ser considerado inválido e seu autor ser responsabilizado pelos prejuízos e danos causados.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2000), o princípio da legalidade é capital para a configuração do regime jurídico-administrativo, pois é aquele que qualifica o Estado de Direito e que lhe dá identidade própria. A ideia de administração pública só pode ser exercida em conformidade com a lei, sendo, portanto, sublegal, infralegal, consistente em comandos complementares à lei. A finalidade é que a lei possa combater a exacerbada personificação dos governantes, do poder monocrático ou oligárquico, pois tem como raiz a ideia de soberania popular, de exaltação da soberania.

Princípio da Impessoalidade

Pela primeira vez, este princípio aparece na Constituição Brasileira no art. 37, da CF/88, com essa denominação e dá margem a diferentes interpretações, ao contrário dos demais princípios. A exigência da impessoalidade tanto pode significar um atributo a ser observado em relação aos administrados quanto à própria Administração.

Em relação aos administrados, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear a atividade administrativa, ou seja, o comportamento da Administração Pública deve ser norteado pelo interesse público e jamais atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas.

Quanto à própria Administração Pública, o princípio da impessoalidade significa, segundo Alexandre de Moraes (2010), que o administrador seja um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal. Portanto, as realizações administrativo-governamentais não são do agente público, mas sim da entidade pública em nome da qual atuou.

A Constituição expressa uma consequência a essa regra, no §1º do artigo 37, que proíbe nome, símbolos e imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, serviços, obras e campanhas dos órgãos públicos:

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Princípio da Moralidade

A denominada moral administrativa difere da moral comum, justamente por ser jurídica e pela possibilidade de anulação dos atos administrativos que a contrariem. A moral administrativa liga-se à ideia de probidade e de boa-fé. A doutrina enfatiza que a noção de moral administrativa não está vinculada às convicções íntimas do agente público (subjetivas), mas sim à noção de atuação adequada e ética existente no grupo social.

José Augusto Delgado (1992) assevera que enquanto o princípio da legalidade exige ação administrativa de acordo com a lei, o da moralidade prega um comportamento do administrador que demonstre haver assumido como móbil da sua ação a própria ideia do dever de exercer uma boa administração.

Dessa forma, uma vez reconhecida pela doutrina publicista a diferença entre a moralidade administrativa e o princípio da legalidade, foi possível que a Constituição Federal de 1988 pudesse estabelecer esses dois valores do Estado Democrático de Direito como princípios informativos e tutelares da Administração Pública.

Delgado também sustenta que o princípio da moralidade administrativa não deve acolher posicionamentos doutrinários que limitem a sua extensão. Para o autor, imoral é o ato administrativo que não respeita o conjunto de solenidades indispensáveis para a sua exteriorização; quando foge da oportunidade ou da conveniência de natureza pública; quando abusa no seu proceder e fere direitos subjetivos ou privados; quando a ação é maliciosa, imprudente, mesmo que somente no futuro essas feições ou algumas delas se tornem reais.

O princípio da moralidade é um requisito de validade do ato administrativo, não de aspecto pertinente ao mérito. Um ato contrário à moral administrativa não está sujeito a uma análise de oportunidade e conveniência, mas a uma análise de **legitimidade**.

A moralidade administrativa possui atualmente uma dimensão de extrema relevância, consistente no dever de atuação proba da Administração Pública. É nesse sentido que o art. 37, §4º, da Constituição determina:

§4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em obediência a esse mandamento constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.429, de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos que se desviarem do dever de lisura no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Direta, Indireta ou Fundacional. Porém, além dos instrumentos processuais previstos na Lei nº 8.429/92, a ação popular e a ação **civil** pública também são instrumentos jurídicos eficazes na tutela do princípio da moralidade.

Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência está vinculado à noção de administração gerencial, modelo proposto pelos defensores da corrente neoliberal. Embora tenham desenvolvido a doutrina de "Estado mínimo", os neoliberais reconhecem o papel da administração pública nas sociedades contemporâneas. Eles acreditam que os métodos utilizados pela administração pública geram

desperdícios, baixa produtividade e lentidão, sendo ineficientes, na comparação com a administração das empresas do setor privado.

O modelo de administração gerencial privilegia os resultados, amplia a autonomia dos entes administrativos e reduz o controle das atividades-meio. Desta forma, seu postulado central é o princípio da eficiência.

Para Maria Sylvia Di Pietro (2009) o princípio da eficiência possui duas características marcantes:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2009)

Por ser um princípio administrativo expresso, a atuação da Administração Pública, quanto a sua eficiência, está sujeita ao controle judicial. A verificação de sua observância integra o controle de legitimidade, desta forma, um ato administrativo ineficiente é ilegítimo.

Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade exige ampla divulgação dos atos exercidos pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Conforme Odete Medauar (2002), o princípio de publicidade refere-se à transparência das atividades administrativas. Nas palavras da autora, “o tema da transparência ou visibilidade, também tratado como publicidade da atuação administrativa, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa”.

Esse princípio consagra o dever administrativo de manter a transparência em suas atividades, relacionando-se, assim, com o dever de informar e dar a conhecer ao público em geral os atos e as ações que estão sendo praticados pela Administração Pública e, assim, iniciar a produção de seus efeitos.

4. PRINCIPIO DA PUBLICIDADE

No Dicionário de Comunicação de Carlos Alberto Rabaça e Gustavo Barbosa (1998, p. 481), com sentido jurídico, a palavra “publicidade” designa, a princípio, o “ato de divulgar, de tornar público”, vindo a adquirir também um significado comercial a partir do século 19: qualquer forma de divulgação de produtos ou serviços, através de responsabilidade de um anunciante identificado.

“Do latim *publicus*-, que significa a qualidade do que é público, ou seja, tornar público um fato, uma idéia, objetivando induzir ou convencer o público a uma atitude dinâmica favorável a determinada idéia”. (RIZZO, 2003).

O significado original do termo, registrado com sentido jurídico, permanece até hoje no campo da Ciência do Direito. Quando a palavra “publicidade”, nesta seara do conhecimento, é abordada, a referência direta ao “ato de divulgar, de tornar público” é feita. Este fato é de fundamental importância para este estudo, pois quando a lei impõe ao administrador público o dever de publicar algo, ou seja, torna-lo público, não o obriga a fazer propaganda, definida como qualquer forma de comunicação não pessoal, paga por um patrocinador identificado sobre uma organização, produto, serviço ou ideia. A propaganda possui um caráter persuasivo, enquanto que a característica principal da publicidade é o ato de tornar público.

4.1 CONCEITO

Requisito inerente ao Estado Democrático de Direito, os atos, despachos, programas e ações do Poder Público devem ser conhecidos pela população. Desta forma, a publicidade é o instrumento essencial do regime democrático para o acompanhamento das atividades administrativas, seja para a defesa dos interesses individuais, seja para a promoção de interesses públicos.

A publicidade, no âmbito dos órgãos públicos, é exigência expressa no *caput* do art. 37 da Constituição brasileira e detalhada em seu § 1º, aparecendo como “princípio”, ou seja, norma reitora do funcionamento da Administração Pública brasileira.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos

órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O princípio da publicidade impõe aos agentes públicos o dever de adotar, crescente e progressivamente, comportamentos necessários à consecução do maior grau possível de acesso ao conhecimento por parte dos cidadãos dos atos e informações emanados do Poder Público.

Enfim, a publicidade, como princípio da administração pública abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. (MEIRELLES, 2008)

Além da publicidade dos atos da Administração Pública possibilitar o controle pela população (que pode ajuizar uma ação popular como instrumento de garantia de acesso às informações ou interpor um requerimento administrativo para solicitar a tomada de conhecimento acerca destas informações) ou por outros órgãos públicos, ela confere eficácia aos mesmos atos. Assim, o ato torna-se obrigatório para seus destinatários apenas quando publicado.

De forma complementar, o ordenamento jurídico prevê várias normas que disciplinam a prestação de contas dos gestores públicos ao poder público e à comunidade em geral. O artigo 70 da CF/88, em seu parágrafo único, define quem tem a obrigação de prestar contas:

Artigo 70, parágrafo único: Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Desse modo, os entes públicos devem obedecer ao princípio da publicidade e prestar contas ao Poder Legislativo e à sociedade. A consequência da não prestação de contas abrange multas e resposta à ação civil de improbidade administrativa. Tal aspecto é ressaltado pelo artigo 5º, inciso XXXIII, da CF/88:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

As exceções à obrigação de publicidade estão colocadas no inciso LX do artigo 5ª da CF/88, nos seguintes termos: “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”. Nesse caso, outros interesses

públicos poderiam estar concretamente ofendidos. Segundo Justen Filho (2002), “[...] o sigilo não deve ser imposto de modo arbitrário, mas deve ser justificado. [...] o princípio da publicidade poderá ser afastado, mas nos estritos limites da necessidade”.

O princípio em questão não se satisfaz com qualquer exteriorização dos atos administrativos, ainda que acessível a um grupo restrito de pessoas. Em um dos sentidos possíveis, aperfeiçoar o grau de concretização do princípio da publicidade significa adotar um conjunto de medidas voltadas ao melhor alcance dos seus fins, ações direcionadas ao seu cumprimento. São elas:

(i) a publicação do ato nos autos do processo administrativo, com o que ele se torna oficial e acessível aos interessados;

(ii) a publicação do ato no Diário Oficial, em formato papel, com o que todos os possíveis interessados podem tomar conhecimento da sua prática. Esta é, em verdade, a regra geral da publicidade dos atos do Poder Público no direito brasileiro, de acordo com o Decreto nº 4.520, de 16 de dezembro de 2002;

(iii) a instituição de meios, mediante publicação em jornais de grande circulação e uso de novas tecnologias da informação que facilitem o acesso e conhecimento do ato.

Para determinar a mídia e o veículo correto, é necessário, inicialmente, verificar a existência de norma legal ou administrativa a esse respeito. Por exemplo, a Lei 8.666/93 determina em seu artigo 21 que o edital de licitação deve ser publicado no Diário Oficial, em jornal diário de grande circulação no estado, município ou região onde será realizada a obra ou serviço contratado. Nos casos em que a lei omite esse tipo de informação, é preciso analisar o alcance do ato. Se os seus efeitos atingirem apenas servidores da entidade que o editou (ato de efeitos internos), basta publicá-lo em boletim interno.

De acordo com a Constituição (artigo 5º, XXXIV), o direito de acesso às informações relativas aos atos da Administração Pública poder ser defendido administrativamente por meio do direito de petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder, e através da obtenção de certidões em repartições públicas, para esclarecimento de situações de interesse pessoal.

Já a transparência administrativa pode ser defendida judicialmente por meio de duas ações previstas na Constituição, são elas: o mandado de segurança e o habeas data. O primeiro

é requerido para informações de interesse coletivo e o segundo para o acesso e retificação de dados pessoais constantes em bancos de dados públicos.

4.2 O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E SUA RELAÇÃO COM OUTROS PRINCÍPIOS

A realização do princípio da publicidade constitui-se em um dever da administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. Desta conjugação, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a administração pública. Constata-se que a administração age ao amparo da legalidade, busca a moralidade e é satisfeita com a efetividade, princípios estes todos que servem à realização do Estado Democrático de Direito.

Desta forma, o princípio da publicidade está estritamente atrelado a outros princípios citados na Constituição e sua interpretação é baseada no princípio da concordância prática ou da harmonização de forma a coordenar e combinar um com o outro, sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional.

4.2.1 Supremacia do Interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação. Ele está presente tanto no momento da elaboração da lei como na sua execução pela Administração Pública. Bandeira de Mello (2003) define-o como:

(...) verdadeiro axioma reconhecível no moderno direito público.
Proclama a superioridade do interesse da coletividade, afirmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último.

É no âmbito do direito público que o princípio da supremacia do interesse público tem sua sede principal. Com a elaboração desse princípio, o Direito deixou de ser um instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser um meio para consecução de justiça social, do bem comum, do bem-estar de todos. A partir dele, transformações importantes ocorreram como a ampliação das atividades assumidas pelo Estado para atender às necessidades coletivas e a consequente ampliação do próprio conceito de serviço público.

É a partir do princípio em questão que a publicidade dos atos da Administração Pública encontra seus pilares. Expresso no artigo 5º da Constituição, o dispositivo da publicidade não assegura apenas o direito à informação para assuntos de interesse particular,

mas também de interesse coletivo ou geral, ampliando o controle popular da Administração Pública.

4.2.2 Impessoalidade

Conforme visto anteriormente, a Administração Pública deve ter como finalidade essencial a satisfação do interesse público, buscando as melhores alternativas para a sociedade. E, por “interesse público”, não se deve compreender alguma concepção ideológica pessoal do agente, mas aquilo que é definido como tal pelo Direito. Atuar impessoalmente significa ter sempre a finalidade de satisfazer os interesses coletivos, mesmo que, nesse processo, interesses privados sejam beneficiados ou prejudicados.

A Constituição Federal impõe conduta impessoal em todos os atos da administração pública, notadamente os de publicidade, nos quais, a pretexto de informar as realizações do governo, faz-se de forma extremamente frequente propaganda político-partidária. Nesse contexto, dispõe o artigo 37:

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O caput e o parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal impedem que haja qualquer tipo de identificação entre a publicidade e os titulares dos cargos alcançando os partidos políticos a que pertençam. O rigor do dispositivo constitucional que assegura o princípio da impessoalidade vincula a publicidade ao caráter educativo, informativo ou de orientação social é incompatível com a menção de nomes, símbolos ou imagens, aí incluídos slogans, que caracterizam promoção pessoal ou de servidores públicos.

4.2.3 Eficiência

Modelo atual adotado pela Administração Pública brasileira, a administração gerencial busca superar o modelo burocrático por meio da adoção do princípio da eficiência. A utilização do controle de resultados em substituição ao controle de meios, a maior autonomia dos agentes, órgãos e entidades públicas, o serviço orientado para o cidadão e a utilização de indicadores de desempenho são características marcantes da administração gerencial.

Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil, e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados

(fins). (PALUDO, 2012)

Eficiência, em síntese, é a relação entre os resultados obtidos e os recursos empregados. Assim, um procedimento administrativo é eficiente quando emprega um pequeno número de recursos (materiais, humanos e de tempo) para produzir um grande número de resultados.

De acordo com Alexandre de Moraes (2002), o princípio da eficiência possui características em que a publicidade está implícita. São elas: transparência de todas as atividades administrativas, possibilitando amplo conhecimento e participação popular e a aproximação dos serviços públicos com os cidadãos. Esta última prevista em lei no artigo 37 § 3º da Constituição, onde é prevista a participação do usuário na administração pública direta e indireta:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

4.3 IMPACTO DAS TECNOLOGIAS NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O progresso tecnológico e o direito à informação trouxeram implicações no mundo jurídico em muitos aspectos. O uso das novas tecnologias propicia uma maneira diferente de publicizar os atos da administração, tornando-os mais acessíveis à população. Por parte dos governos, como é o caso do Brasil, há a compreensão da necessidade de que as instituições públicas sejam transparentes no sentido de que suas ações e seus gastos devem ter ampla divulgação - ressalvados os casos protegidos pelos segredos de Estado - em rede mundial, com o propósito de atender ao princípio da publicidade expresso no artigo 37 da Constituição Federal, viabilizando o acompanhamento e o controle por parte da sociedade.

A informação possui um caráter importante no Estado Democrático de Direito. A livre discussão é um componente jurídico prévio à tomada de decisão que afeta a coletividade e é imprescindível para sua legitimação. Por isso, no Estado democrático a informação é credora de uma atenção particular por sua importância na participação do cidadão no controle e na crítica dos assuntos públicos (LOPES, 2007). Não se protege somente a difusão, mas se assegura a própria informação, porque o processo de comunicação é essencial à democracia. O ordenamento jurídico no Estado democrático se assenta no princípio da publicidade, devendo o sigilo ser excepcional e justificado.

Um dos grandes objetivos das democracias atuais é possibilitar uma rede de comunicação direta entre a Administração e os cidadãos, a qual resulta em um aprofundamento democrático e em uma maior transparência e eficiência na atividade pública. A sociedade democrática reivindica o pluralismo informativo, o livre acesso e a circulação de informações como regra geral a propiciar o controle. O acesso à informação é um dos aspectos fundamentais para o fortalecimento da democracia (LOPES, 2009; AKUTSU, 2005; LATTMAN-WELTMAN, 2001) e pode inclusive servir como instrumento para outros ganhos – políticos e até econômicos –, ao tornar o Estado mais transparente e responsável (LOPES, 2007). Para o cidadão, ter acesso à informação, especialmente a pública, significa a chance de conhecer e acompanhar as ações e decisões dos agentes políticos e assim exercer o papel de vigilância sobre seus representantes, gesto importante para denunciar práticas de corrupção. Para o consultor legislativo da Câmara dos Deputados, Cristiano Aguiar Lopes, “a melhora do acesso à informação pública e a criação de regras que permitam a disseminação das informações produzidas pelo governo reduzem o escopo de abusos que podem ser cometidos”.

4.3.1 TICs – Tecnologias da Informação e Comunicação

A revolução trazida pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) na sociedade nas últimas décadas com o advento da Internet causou profundas mudanças na organização do setor público. Toda uma teoria sobre “governo eletrônico”, na qual são declaradas as estratégias para a promoção de serviços públicos por meio das TICs, tem sido elaborada, e não faltam exemplos práticos de como a tecnologia tem ajudado a administração pública a ser mais eficiente, provendo serviços públicos em maior quantidade e qualidade, com menor dispêndio de verbas públicas.

As TICs são um meio de comunicação bastante democrático, com grande facilidade de acesso, quando comparadas aos métodos tradicionais de acesso à informação pública. Também apresentam grande capacidade de acúmulo de dados, bem como a possibilidade de organização e de cruzamento de informações, fundamental para uma análise mais aprimorada dos resultados de políticas públicas (STURGES, 2004).

O uso intensivo das TIC pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não governamentais; a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas e serviços on-line; e o avanço e universalização da infraestrutura pública de telecomunicações e da internet. Outras causas estão associadas às forças provenientes do próprio movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do Governo. (DINIZ, 2009)

Há, portanto, um duplo discurso no que concerne às vantagens que as TICs podem trazer para a administração pública. O primeiro, ligado à eficiência trazida pelas tecnologias para a administração pública. Nesse discurso, as TICs são tidas como importante ferramenta para diminuir o tamanho do Estado e para promover maior efetividade à atividade governamental, por meio de uma infinidade de serviços que podem ser prestados de maneira mais eficiente pelas TICs. Além disso, há ainda um incentivo à informatização de procedimentos anteriormente realizados de maneira manual, gerando maior eficiência aos procedimentos internos e a economia de recursos. O segundo discurso, de caráter mais político, é o “empoderamento” (do Inglês *empowerment*) da sociedade civil. Tais tecnologias possuem grande potencial para a promoção de maior transparência governamental, diminuindo a assimetria de informações entre o governo e o cidadão, tornando este último muito mais poderoso em ambientes democráticos.

4.3.2 Governo Eletrônico – E-Gov

Ainda que levemos em conta os riscos do determinismo tecnológico, é possível afirmar que o potencial democratizador das TICs é inegável, sua aplicação promove uma administração pública mais efetiva e os mecanismos de transparência funcionam melhor.

A oferta de informações e de serviços públicos aos cidadãos por meio de processos digitais, da Internet ou de redes internas é conhecida no Brasil como “governo eletrônico”, ou “e-gov”. Segundo Agune e Carlos (2005), governo eletrônico pode ser entendido como um conjunto de ações modernizadoras vinculadas à administração pública, que começam a ganhar

visibilidade no final da década de 1990. Além de ser uma das principais formas de modernização do Estado, o governo eletrônico está fortemente apoiado numa nova visão do uso das tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira pela qual o governo interage com o cidadão, empresas e outros governos. Governo eletrônico não se restringe à simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos por meio de serviços online na internet (Abranson e Means, 2001), mas na mudança da maneira como o governo, pelo uso da TIC, atinge os seus objetivos para cumprimento do papel do Estado. Isso inclui a melhoria dos processos da administração pública, aumento da eficiência, melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos, e democracia eletrônica, representada pelo aumento da transparência e da participação democrática (Prado, 2004).

O governo eletrônico procura construir um elo entre o operacional e o estratégico, assim como busca novas formas de relacionamento com a sociedade. Seu objetivo não é apenas disponibilizar os serviços públicos on-line ou melhorar sua prestação, mas compreende também “um conjunto de processos, mediados pela tecnologia, que pode modificar as interações, em uma escala maior, entre os cidadãos e o Governo” (Comissão Europeia, 2006) e, acima de tudo, a promoção da cidadania.

5. LEI ACESSO À INFORMAÇÃO

Os mecanismos de acesso à informação pública no sistema jurídico brasileiro são recentes, não ultrapassam três décadas de existência. Durante a ditadura militar, o sigilo era a regra para as ações governamentais. A falta de transparência tornou-se um atributo constante nos atos da administração pública brasileira, contribuindo para o fortalecimento da cultura do sigilo no trato da coisa pública (Lopes, 2007). Com a reabertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988, o acesso à informação pública foi elevado ao patamar de direito fundamental.

“A partir da década de 1950, acentuando-se nos anos 1970, surge o empenho em alterar a tradição de ‘segredo’ predominante na atividade administrativa. A prevalência do ‘segredo’ na atividade administrativa mostra-se contrária ao caráter democrático do Estado. A Constituição de 1988 alinha-se a essa tendência de publicidade ampla a reger as atividades da Administração, invertendo a regra do segredo e do oculto que predominava. O princípio da publicidade vigora para todos os setores e todos os âmbitos da atividade administrativa” (MEDAUAR, 2004).

Assim, 24 anos depois da promulgação da Constituição de 1988 e com o princípio constitucional da publicidade como base da administração pública em todas as esferas governamentais, a Lei Federal nº 12.527 de 2011, entrou em vigor em maio de 2012, regulamentando o direito de acesso e o compromisso com a transparência à informação pública. A norma determina a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e a possibilidade de controle social sobre o Estado.

Os subordinados à nova lei formam um grupo amplo que compreende a União, os estados, o Distrito Federal, os municípios, os órgãos públicos integrantes da administração direta, as Cortes de Contas, o Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes da federação, e entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs e OSCIPs) que recebem recursos públicos. Ao poder público cabe a gestão do acesso à informação garantindo, conforme trata a lei em seu artigo 7º, o direito de qualquer cidadão obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Se considerarmos as políticas públicas como um “sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (Saravia, 2006), o acesso à informação com a magnitude prevista na referente lei implica grandes mudanças organizacionais e culturais na administração pública e impacta, sobretudo, o dia a dia dos agentes públicos.

A construção de uma gestão que privilegie a disponibilização de informações exige uma série de mudanças nas práticas normalmente adotadas pelo aparato burocrático brasileiro. Ela implica ações para alterar o funcionamento dos órgãos municipais, estaduais e federais, para criar mecanismos de atendimento aos cidadãos que garantam a impessoalidade na prestação das informações. Implica mudanças no funcionamento dos órgãos e na atitude dos servidores (Bertazzi, 2011).

A divulgação de informações de maneira facilitada pelos órgãos públicos de todos os Poderes das unidades da federação é de observância obrigatória e deve seguir as seguintes orientações descritas em lei:

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

Além da disponibilização facilitada, há a determinação de que o Estado deverá utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação na internet, em seus websites oficiais, desta forma, contemplando os princípios de facilidade de acesso e obrigação de publicar recomendados pela Organização das Nações Unidas (ONU).¹ O conjunto mínimo de informações que deve ser fornecido na internet é de cunho institucional (competências, estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, horário de atendimento ao público e respostas às perguntas mais frequentes da sociedade) e financeiro e orçamentário (registros de repasses ou transferências de recursos financeiros e despesas, informações sobre licitações, como editais, resultados e contratos celebrados, e dados gerais sobre programas, ações, projetos e obras), porém, municípios com menos de 10 mil habitantes estão dispensados da divulgação eletrônica. A promoção e divulgação obrigatória das informações em sítios oficiais da internet devem atender a uma lista de requisitos estipulados na lei:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

¹ Relatório “The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation” (2000). Disponível em:

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/\\$FILE/G0010259.pdf](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/16583a84ba1b3ae5802568bd004e80f7/$FILE/G0010259.pdf). Acesso em: 16/01/2013.

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (...).

A lei também prevê a publicação na internet de relatórios estatísticos contendo a quantidade de solicitações recebidas, atendidas e indeferidas, informações genéricas sobre os solicitantes e documentos classificados em cada grau de sigilo.

De modo geral, a informação sigilosa, tratada no capítulo IV da Lei de Acesso à Informação, é aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, conforme o princípio da publicidade observado no artigo 37 da Carta Constitucional. O acesso é restrito para informações que ofereçam risco à soberania e defesa nacional ou à integridade do território, à vida, à segurança das instituições ou de autoridades nacionais e estrangeiras. As informações e documentos sobre condutas que impliquem em violação de direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não podem ser alvo de restrição. Para que uma informação se enquadre nas condições de sigilo, a lei supracitada criou um órgão intitulado Comissão de Reavaliação de Informações, responsável pelo tratamento e pela classificação de informações sigilosas.

Como consequência da Lei de Acesso à Informação, a lei subsequente 12.528/2011 instituiu a Comissão Nacional da Verdade. Partindo do pressuposto que os atos e atividades da administração pública devem estar disponíveis e abertos à população, a CNV tem por finalidade apurar durante dois anos, a partir do mês de março de 2012, violações de Direitos

Humanos ocorridas entre 18 de setembro de 1946 e 5 de outubro de 1988. De acordo com a lei, para realizar essas investigações, a Comissão poderá ter acesso às informações consideradas sigilosas:

Art. 4º Para execução dos objetivos previstos no art. 3º, a Comissão Nacional da Verdade poderá:

I - receber testemunhos, informações, dados e documentos que lhe forem encaminhados voluntariamente, assegurada a não identificação do detentor ou depoente, quando solicitada;

II - requisitar informações, dados e documentos de órgãos e entidades do poder público, ainda que classificados em qualquer grau de sigilo;

É importante ressaltar que, após a conclusão do trabalho da Comissão Nacional da Verdade, o resultado ficará disponível no Arquivo Nacional à população.

Parágrafo único. Todo o acervo documental e de multimídia resultante da conclusão dos trabalhos da Comissão Nacional da Verdade deverá ser encaminhado ao Arquivo Nacional para integrar o Projeto Memórias Reveladas.

Os resultados efetivos da Lei de Acesso à Informação são muito recentes para mensurar a aplicabilidade da lei, porém de acordo com os dados divulgados pela Controladoria-Geral da União (CGU), desde que a Lei entrou em vigor, foram registrados aproximadamente 46 mil pedidos no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), plataforma web desenvolvida e administrada pela CGU. Dos requerimentos, 93% foram respondidos e mais de 85% positivamente. O prazo médio para resposta é de 10 dias, metade do prazo legal previsto.

Apesar da resposta positiva da Controladoria Geral da União, há na internet um movimento para pressionar a Câmara Municipal do Rio de Janeiro a adaptar seu site de acordo com as previsões da Lei de Acesso à Informação. Segundo o site oficial da campanha #DADOSABERTOS, as informações contidas no portal da Câmara estão acessíveis, mas há certa resistência em disponibilizar os dados de forma aberta e direta.

A resolução para o cumprimento das especificações da Lei de Acesso à informação pelo site da Câmara já está em vigor, porém nada foi feito até o momento.

De acordo com a resolução, o site da Câmara deverá cumprir algumas medidas de ajuste, deixando as informações no site mais claras e fáceis de serem encontradas:

Art. 3º. Para os fins desta Resolução, entende-se por publicidade ativa o conjunto de informações livremente disponibilizadas à sociedade no sítio da Câmara Municipal do Rio de Janeiro na *internet*, sem que haja a necessidade de solicitação de qualquer interessado.

Art. 4º. Na divulgação das informações a que se refere o artigo anterior, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades da CMRJ e, se for o caso, horários de atendimento ao público;

II - registros das despesas da CMRJ, observados os requisitos da Lei Complementar Federal nº 131/2009, bem como dos repasses financeiros efetuados pelo Tesouro Municipal à CMRJ;

III - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive a íntegra dos respectivos editais e resultados, qualquer que seja a modalidade de licitação, bem como informações sobre os contratos celebrados;

IV – informações completas sobre o processo legislativo e os trabalhos das Comissões Permanentes e temporárias, inclusive com ligação (“*link*”) para os documentos produzidos;

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade; e

VII – o texto integral da Lei Federal 12.527/11 e da presente Resolução, o que poderá ser feito através de *link*.

Expresso no artigo 6 da mesma resolução, a Assessoria de Informática da Câmara deverá apresentar um cronograma com a implementação das melhorias indicadas pela Lei 12.527/2011 como formatos de documentos, acessibilidade e linguagem:

I – criação de ferramenta de pesquisa de conteúdo, que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II – mecanismo que possibilite a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III – mecanismo que possibilite o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgação em detalhes dos formatos utilizados para estruturação da informação;

V – mecanismo que garanta a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI – adoção de medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei Federal nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo Federal nº 186, de 9 de julho de 2008.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio constitucional da publicidade da Administração Pública representa inequívoca conquista que cumpre – ao menos no plano hipotético – os anseios de um regime democrático que deve primar e conduzir-se pela *transparência*.

É possível definir o princípio constitucional da publicidade, como se depreende do texto normativo relacionado, de acordo com a precisa síntese de Celso Antônio Bandeira de Mello: é “(...) o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos” (MELLO, 2006). É a *transparência* que determina a iniciativa a ser assumida pelo Poder Público de prestar informações, ou de pronto oferecê-las quando solicitadas pelos administrados. A *transparência* reclama, na elaboração de seu significado na seara do direito público, a divulgação oficial das atividades, atos e decisões da Administração Pública.

É por meio das informações divulgadas e disponibilizadas que a sociedade controla o cumprimento do mandato público, que se permite a fiscalização do Poder Público e dos seus agentes, que se confere real sentido ao princípio fundamental de que todo o poder emana do povo e, em razão disto, aqueles que exercem o poder atuam como servidores, isto é, exercem uma *função* – um dever em nome, no caso, da coletividade.

O objetivo de contribuir com a transparência do Estado está intimamente ligado às Tecnologias de Informação e Comunicação. A Lei de Acesso à Informação determina a divulgação de informações em meios eletrônicos. Quando o assunto é recurso público, os atores envolvidos em sua gestão são obrigados a prestar contas de maneira detalhada à sociedade, e a internet é o principal meio para publicação. As instituições do governo são obrigadas a divulgar na internet um conjunto mínimo de informações institucionais, financeiras e orçamentárias. Além do conteúdo, estão expressos aspectos referentes a facilidades na oferta de informações em websites. Estes devem permitir o download e o recolhimento automático de informações, além de garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência.

Porém, cabem reflexões sobre as expectativas em relação a essa lei. Apesar dos nove princípios recomendados pela ONU, a norma brasileira apresenta oito deles em seu texto. (1º) A exposição deve ser máxima, (2º) o Estado tem obrigação de publicar e (3º) promover um governo aberto, (4º) o âmbito das exceções é limitado, (5º) deve existir facilidade de acesso,

(6º) os custos não devem ser motivo de impedimento para solicitação de informações, (7º) a divulgação tem precedência, de modo que as leis incoerentes com o princípio da máxima divulgação devem ser alteradas ou revogadas, e (8º) os denunciadores de ilegalidades serão protegidos de sanções. O único princípio que não foi observado na lei é o referente às reuniões abertas. Desta forma, não há previsão de que encontros e reuniões do governo sejam abertos ao público.

É possível que o acesso à informação pública melhore a partir da Lei, porém é preciso estar atento a alguns fatores essenciais para que o acesso à informação aconteça. É preciso haver uma fiscalização da aplicação da lei, bem como contar com a disposição da população para solicitar informações e do Estado para ser transparente e responder às solicitações de informação. A sociedade precisa se conscientizar do teor da lei para chamar as instituições do governo a cumprir suas obrigações legais.

A promoção da transparência leva à natural modernização da gestão pública. Em sentido inverso, a modernização da gestão pública conduz normalmente à promoção da transparência. Assim, conclui-se que uma administração pública que deseja se modernizar, aumentar sua governança e atender melhor ao interesse público deve, como parte de seus esforços para a reforma do aparelho do Estado, investir em mecanismos de transparência governamental. Portanto, com base em toda a literatura aqui reunida, pode-se notar que os investimentos em mecanismos de transparência podem criar uma administração pública ao mesmo tempo mais democrática e efetiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANSON, M.; MEANS, G. E. *E-government 2001 — IBM endowment for the business of government*. Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

AGUNE, R.; CARLOS, J. Governo eletrônico e novos processos de trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. (Orgs.). *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2005.

BERTAZI, Danilo. *Lei de Acesso à Informação: dilemas da implementação*. Artigo 19. Caderno Estudos em Liberdade de Informação, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.

DELGADO, José Augusto. *O Princípio da Moralidade Administrativa e a Constituição Federal de 1988*, Revista dos Tribunais, v. 680, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *500 anos de Direito Administrativo Brasileiro*. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 5, janeiro/fevereiro/março. 2006. Disponível na internet: <www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 25 de novembro de 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R.B.; PRADO, Otavio. *O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. FGV, jan.-fev. 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Estado de direito e constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao Estudo do Direito*. 29ª ed. São Paulo: Forense, 2001.

JUSTEM FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2002.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. *Caderno de Finanças Públicas* (No 8), 2007, 5-40.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

PRADO, O. *Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras*. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

RIZZO, Esmeralda. *Publicidade e Cia*. São Paulo: Thomson, 2003.

ROSA, M. F. E. *Direito Administrativo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SARAVIA, E. *Introdução à teoria da política pública*. In: E. Saravia, E. Ferrarezi, & organizadores, *Políticas Públicas, Coletânea*, volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SILVA, J. A. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. *O papel da jurisdição constitucional na realização dos direitos sociais-fundamentais*. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. 2003.

SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANNA, Segadas; TEIXEIRA FILHO, João de Lima. *Instituições de direito do trabalho*. 22^a ed. Vol. 1. São Paulo: LTr, 2005.