

Administração Pública Contemporânea e Informática: o surgimento, os princípios administrativos envolvidos e os limites ao avanço do Governo Eletrônico no Brasil (e-gov)¹

Contemporary Public Administration and Information Technology: the emergence, the administrative principles involved and the limits faced by the Electronic Government in Brazil (e-gov)

Francisco Sérgio Oto Souza Bonelli

Mestre em Direito pela PUC-SP e bacharel em Relações Internacionais pela FAAP.
Advogado e Internacionalista.

Resumo: O presente artigo visa analisar o emprego do Governo Eletrônico (e-gov) pela Administração Pública contemporânea, devido, grande parte, ao “boom” da Informática ocorrido nos últimos anos. Para tanto, serão estudados o seu surgimento, os princípios administrativos envolvidos, com maior ênfase ao princípio da Transparência Administrativa e, finalmente, os limites enfrentados na atualidade: o dilema da falta de definição do conceito de transparência e a exclusão digital.

Abstract: This article aims to analyze the use of Electronic Government (E-Gov) by Contemporary Public Administration, due largely to the "boom" of Computing (IT) occurred in recent years. Therefore, the studies cover its emergence, the administrative principles involved, with greater emphasis on the principle of Administrative Transparency, and ultimately the limits faced today: the dilemma of the lack of definition of the term transparency and the digital exclusion.

Palavras-Chave: Governo Eletrônico – Administração Pública Contemporânea – Princípios Administrativos – Transparência – Limites.

Keywords: Electronic Government – Contemporary Public Administration – Administrative Principles – Transparency – Limits.

¹ Artigo publicado originalmente na Revista de Direito Administrativo Contemporâneo – ReDAC, Ano 2, nº 9, jun. 2014, p. 11-37.

Administração Pública Contemporânea e Informática: o surgimento, os princípios administrativos envolvidos e os limites ao avanço do Governo Eletrônico no Brasil (e-gov)

Francisco Sérgio Oto Souza Bonelli

Mestre em Direito pela PUC-SP e bacharel em Relações Internacionais pela FAAP.
Advogado e Internacionalista.

1. INTRODUÇÃO

Com o acelerado crescimento e desenvolvimento da Informática e, notadamente, com a propulsão da internet desde a última década do século que se encerrou, foi possível se observar uma verdadeira revolução nos mecanismos de comunicação, os quais, barateados e cada vez mais populares, passaram a permitir que as informações fossem trocadas em tempo instantâneo e universalmente.

O chamado “boom” da Informática indubitavelmente causou impactos e fomentou mudanças e transformações nas mais variadas áreas do saber humano.

Ciências clássicas como a Medicina já há alguns anos passaram a incorporar novidades advindas da Informática. Observa-se seu emprego desde o armazenamento de dados clínicos sobre pacientes, medicamentos e patologias até a possibilidade de se realizar uma cirurgia à distância por meio de computadores e robôs, dispensando-se a presença de um médico cirurgião no centro cirúrgico.

Exemplos diversos e inovações semelhantes propiciadas pela Informática igualmente, e com facilidade, podem ser encontrados nas áreas: Química, Física, Biologia, Matemática, Estatística, Engenharia, Sociologia, Ciências Políticas, Relações Internacionais entre muitas outras.

Com a Ciência do Direito não poderia ser diferente: a Informática também trouxe mudanças e causou impactos assaz importantes e que não passam despercebidos na rotina dos juristas. Hodiernamente, o Poder Judiciário transita por um complexo processo de informatização; aos poucos está sendo introduzido o “processo digital”; advogados, juízes, promotores e demais operadores do Direito possuem “assinatura digital” e “certificado digital”; petições já podem ser feitas por meio de “peticionamento eletrônico”; e já se tem notícia, segundo relata Julia Barragán, que “*la disciplina llamada Informática Jurídica tiene asignado un artículo en la Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*” [...] “*en el volumen dedicado a Derecho y Justicia*”².

² BARRAGÁN, Julia. Informática Jurídica. In: GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. *El derecho y la justicia*. Madrid: Editorial Trotta, 2000, p. 39.

Especificamente na Administração Pública contemporânea, graças aos adventos da Informática, nos últimos anos passou a se colocar à disposição dos administrados alguns serviços públicos em linha (*online*), bem como a se disponibilizar uma série de dados e informações sobre órgãos, agentes, patrimônio, entre outros.

Trata-se do novel instituto do Governo Eletrônico (e-gov), cujo surgimento e princípios administrativos formadores, em especial o da Transparência Administrativa, privilegiado sobremaneira na Constituição de 1988, bem como os limites ao seu avanço e difusão que enfrenta na atualidade, dentre eles, o dilema da falta de definição do conceito de transparência e a problemática da exclusão digital, serão melhor e mais detalhadamente abordados à continuação.

2. O QUE É O GOVERNO ELETRÔNICO (e-gov)?

Desde a metade da década passada, com os avanços obtidos no campo da Informática e com a popularização de muitos equipamentos eletrônicos, dentre eles, em especial, os computadores e telefones celulares, um número cada vez maior de pessoas passou a ter acesso à internet, o que impulsionou sobremaneira o comércio eletrônico³.

Com a disseminação e consolidação dessa prática de comércio, mundialmente conhecida por *e-commerce*, é que tem surgimento o termo *e-government*, outra expressão, também, de uso global, a qual pode, ainda, ser empregada na sua forma extensa, *electronic government*, ou na sua forma reduzida, “*e-gov*”, e cuja versão para o português passou a ser utilizada com maior frequência como Governo Eletrônico ou, mantida na sua forma reduzida, “e-gov”⁴.

O Governo Eletrônico (e-gov) foi possibilitado e utiliza muito das tecnologias desenvolvidas pela chamada Tecnologia da Informação (TI), mas não apenas. Segundo os autores Eduardo Henrique Diniz, Alexandre Fernandes Barbosa, Alvaro Ribeiro Botelho Junqueira e Otavio Prado, o Governo Eletrônico está relacionado à modernização da Administração Pública, o que se dá por meio da Tecnologia de Informação e Comunicação (TICs) e da constante e necessária melhoria da eficiência

³ Importante seja salientado nesse ponto que o comércio eletrônico se perfaz numa prática mais antiga, envolvendo, para além das modalidades conhecidas por comércio virtual ou comércio eletrônico, a modalidade de venda não presencial, com a qual o *telemarketing* (ou teletendimento) pode ser identificado. Nesse sentido, tem-se que por comércio eletrônico pode-se entender todo e qualquer tipo de transação comercial executada por meio de um equipamento eletrônico, quais sejam: telefones (móveis ou fixos), computadores, tabletes, *smartphones* entre outros.

⁴ Encontram-se ainda na literatura outros termos de igual significado: *Internet-government*, *wired-government*, e-governo, *digital government*, *online-government*, *connected-government*, governo virtual, Estado virtual, governo digital e *e-governance* (este último empregado para enfatizar a participação e o engajamento do cidadão na governança, o que abriria outro leque de termos: e-cidadania, e-participação, e-democracia, cyberdemocracia e muitos outros também encontrados na literatura).

dos processos operacionais e administrativos de um determinado Governo, ou, ainda, ao “*uso da internet no setor público para prestação de serviços públicos eletrônicos*”⁵.

Com efeito, entende-se por Governo Eletrônico a utilização de Tecnologias de Informação e de Comunicação (TICs) por parte da Administração Pública, em qualquer um dos seus níveis (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), no intuito de fazer chegar, através da internet e das demais redes de telecomunicação, informações a si relacionadas e serviços públicos disponibilizados aos cidadãos, de modo mais eficiente, com menor burocracia e maior transparência.

No entanto, vale a ressalva de que:

“O 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 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, da participação democrática e accountability dos governos (Prado, 2004). Além desses temas, o combate à exclusão digital é abordado como importante dimensão dos programas de e-governo (Chain et al., 2004; Ferrer e Santos, 2004)”⁶.

No ano 2000, durante a gestão do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi que a Administração Pública Federal deu impulso oficial ao estudo, desenvolvimento e criação de um programa para a implantação do Governo Eletrônico no Governo Federal, o que, inicialmente, deu-se mediante a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que tinha por escopo examinar e propor políticas e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação, por meio do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000⁷.

No mesmo ano, formou-se um Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI), formalizado através da Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000, e coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, o qual passou a orientar seus trabalhos em torno a três linhas: 1) a universalização de serviços; 2) o Governo ao alcance de todos; e 3) a infraestrutura avançada⁸.

Finalmente, após o GTTI formular o documento “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal”, criou-se o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), por meio do Decreto Presidencial de 18 de outubro de

⁵ DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública – RAP*. vol. 43. n. 1. jan.-fev. 2009. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf>]. Acesso em: 02.04.2014. p. 24.

⁶ Idem, p. 27.

⁷ Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. *Histórico do Governo Eletrônico*. Disponível em: [<http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico>]. Acesso em: 02.04.2014.

⁸ Idem, ibidem.

2000, o qual ficava, então, incumbido da implantação do Governo Eletrônico no âmbito da Administração Pública Federal⁹.

Hodiernamente, já tendo atravessado a terceira gestão presidencial desde a sua criação, o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro (www.governoeletronico.gov.br) foi ampliado e aperfeiçoado na tentativa de aproximar os cidadãos à Administração Pública Federal, melhorar a sua auto-gestão e integrar-se com seus parceiros e fornecedores, passando a disponibilizar *online*, entre outros: sistemas para a realização e acompanhamento de compras eletrônicas (dos quais são exemplos o Portal de Compras do Governo Federal e o Pregão Eletrônico); dados e informações públicas (Portal Brasileiro de Dados Abertos); acessibilidade (conjunto de recomendações que visam tornar acessível as informações públicas a um número cada vez maior de pessoas); “arquitetura de interoperabilidade” (visando o intercâmbio e a compatibilização de informações e serviços entre sistemas); redes sociais (perfis oficiais do Governo Federal em redes sociais visando uma maior proximidade e troca de informações com os cidadãos); Portal do Software Livre (o qual permite a publicação descentralizada de documentos produzidos sobre os mais variados assuntos pelos diferentes órgãos públicos); e o Portal dos Convênios¹⁰.

À guisa de exemplo, o Portal dos Convênios (www.convenios.gov.br), lançado em 2008, perfaz-se numa ferramenta que tornou possível, por meio da internet e das TICs, a celebração de convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União, de modo a revolucionar a relação, doravante também virtual, entre a Administração Pública Federal e os demais entes federativos, tornando possível, entre outros: automatizar os atos de credenciamento; celebrar e alterar convênios; liberar recursos; e acompanhar a execução de projetos e a prestação de contas¹¹.

Em que pesem os avanços constatados desde a sua criação, o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro possui ainda um longo caminho a trilhar, tão longo e imensurável quanto os limites incalculáveis e infinitos das possibilidades de criação da Informática, limitado, maioria das vezes, pelas alternâncias políticas e volatilidades orçamentárias.

Outros limites, por certo, também são enfrentados, obstando o seu avanço e difusão, de modo que se faça presente para a maioria da população, como é o caso da

⁹ Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. Op. cit.

¹⁰ Idem, ibidem.

¹¹ Idem, ibidem.

exclusão digital e do dilema da falta de definição do conceito de transparência, mais à frente oportunamente detalhados.

Merece, ainda, ser esclarecido que o Governo Eletrônico não deve ser confundido nem está limitado ao Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, criado pelo Governo Federal em 2000. O Governo Eletrônico já há mais de uma década vem sendo adotado por muitos entes federativos e disponibiliza aos cidadãos toda uma gama de informações e serviços *online*: consultas a dados públicos; expedições de documentos e certidões públicas; ferramentas de pesquisa; agendamentos eletrônicos de serviços públicos; cadastros eletrônicos, entre outros.

Nesse sentido, resta cristalino que o Governo Eletrônico se trata de uma ferramenta de interatividade propagada por meio eletrônico pelas diversas esferas de governo aos cidadãos (de modo a se mostrar mais próxima, transparente e presente aos seus administrados) e que, especificamente no âmbito federal, o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, como o próprio nome sugere, representa um programa federal que estuda, cria e edita diretrizes quanto à implantação, desenvolvimento e ampliação do Governo Eletrônico para a utilização da Administração Pública Federal nas pontes Governo-Cidadãos, Governo-Empresas, Governo-Servidores e Governo-Governos¹².

Por fim, deve ser acrescentado que a implantação do Governo Eletrônico pela Administração Pública Federal, o que tem sido feito por meio do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, navega a favor da chamada Reforma da Gestão Pública, a qual abarca e prioriza a introdução de conceitos como os de menor burocracia, transparência, eficiência, *accountability*, entre outros, na Administração Pública, fator este que, aliado ao “boom” da Informática e ao advento das novas tecnologias, vê traduzido no Governo Eletrônico um item de importância fundamental para se conseguir atingir os objetivos da Reforma e, na ponta final, ter uma maior proximidade entre o Estado e o Cidadão, o qual se torna, inclusive, mais participativo.

Conforme bem observam Eduardo Henrique Diniz et al.:

“As iniciativas de reforma e modernização do setor público e do Estado se intensificaram não apenas como consequência da crise fiscal dos anos 1980, mas também como resultado do esgotamento do modelo de gestão burocrática e do modo de intervenção estatal. O movimento conhecido por reforma da gestão pública (Bresser-Pereira, 2002) ou new public management (Ferlie et al., 1996) teve como cerne a busca da excelência e a orientação dos serviços ao cidadão. Esse movimento baseou-se em princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado. Behn (1998) define a nova gestão pública como um conjunto de conceitos novos, aplicados à administração

¹² Encontrados na literatura, respectivamente, como: G2C (*government to citizens*), G2B (*government to businesses*), G2E (*government to employees*) e G2G (*government to governments*).

*pública, consistindo em vários componentes inter-relacionados, e o uso da tecnologia como um dos fatores necessários para alcançar resultados de alto desempenho*¹³.

Conforme foi possível observar, o Governo Eletrônico demonstra ser uma das ferramentas de informação, comunicação e interação introduzidas e colocadas à disposição do Estado na tentativa de ver satisfeitos muitos dos objetivos da almejada Reforma da Gestão Pública e modernização do Estado, e como tal está imbuído de princípios administrativos informadores específicos os quais merecem ser analisados com mais vagar nas linhas que se seguem, em especial, sua relação com o Princípio da Transparência Administrativa, privilegiado sobremaneira na Carta de 1988, e, *grosso modo*, principal pilar de sustentação (para não dizer ser a verdadeira *raison d'être*) do Governo Eletrônico.

3. A TRANSPARÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Antes de se adentrar, propriamente, na análise da estreita relação havida entre o Governo Eletrônico e os princípios administrativos que nele estão abarcados, dentre eles, em especial, o Princípio da Transparência Administrativa, parece oportuno seja abordado, justamente, o por quê de a Transparência Administrativa ter sido privilegiada na Constituição Federal de 1988, e se perpetuar como o principal princípio informador do Governo Eletrônico.

Nesse tocante, poderá ser observado, outrossim, que sua inserção no Diploma Constitucional possui uma conexão intrínseca com as questões da Reforma da Gestão Pública e da modernização e enxugamento do Estado.

De 1964 a 1985 o País atravessou um longo período de Ditadura Militar o qual deixou de herança para a nova democracia brasileira, que em seguida voltaria ao poder, um modelo de Estado, esqueletos e sucatas que pronto deveriam ser modificados ou mesmo extirpados do Estado e, por conseguinte, da Administração Pública: excesso de burocracia; o agigantamento do Estado e a perpetuação do entendimento de que ele havia se tornado um péssimo administrador¹⁴; e, ainda que óbvias, a mínima participação democrática e a quase nula publicidade dos atos de governo.

¹³ DINIZ, Eduardo Henrique et al. Op. cit., p. 26.

¹⁴ Com a instauração do Golpe Militar de 1964 e no decorrer de toda a década seguinte, é possível observar, segundo precioso levantamento realizado por Luís Roberto Barroso, que "(...) foram criadas mais de trezentas empresas estatais: Eletrobrás, Nuclebrás, Siderbrás etc. Foi a era das empresas 'brás'. Em setembro de 1981, recenseamento oficial arrolava a existência, apenas no plano federal, de 530 pessoas jurídicas públicas, de teor econômico, inclusive autarquias, fundações e entidades paraestatais", o que demonstrou que o Estado era incapaz de responder às demandas de maior participação democrática, bem como que estava inchado e que se perfazia num péssimo administrador. BARROSO, Luís Roberto.

Com efeito, durante o Regime Militar, para além da supressão dos direitos e garantias individuais, foi adotado de forma arbitrária que o sigilo às operações de investigação do Estado, para a sua manutenção no poder e a estabilidade política do País, deveria ser a regra geral, sendo certo, nesse período, que qualquer informação poderia receber, então, o caráter de confidencial, passando ao largo de qualquer valor atinente ao, na época já conhecido, porém esquecido, princípio da publicidade (este, verdadeiro precursor do princípio da Transparência Administrativa).

Foi então, acertadamente, com o intuito de se reverter esse cenário obscuro da história nacional, onde um sem número de barbaridades e descabros foram levados à cabo, que a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, mais especificamente por meio dos legisladores que formaram o poder constituinte originário, que se resolveu privilegiar não apenas os direitos e garantias individuais violados durante a Ditadura Militar, mas também a publicidade administrativa, bem como a transparência na Administração Pública.

Analisados com cura todos os diplomas constitucionais brasileiros que antecederam a atual Carta de 1988, é possível concluir que neles nenhuma menção é feita à Transparência Administrativa, senão apenas à Publicidade Administrativa (Princípio da Publicidade), a qual tem seu “embrião” no artigo 37, § 2º, da Carta Republicana de 1891, em que se previa a necessidade de o Presidente da República dar publicidade às razões que, porventura, viessem a negar a sanção de projetos de lei em algumas hipóteses específicas¹⁵, desenvolve-se pouco mais no Diploma de 1934 (inciso 35, do artigo 113¹⁶), estagna-se na Carta de 1937 (também opressora de direitos e garantias fundamentais), estende-se na de 1946 (parágrafo 36, do artigo 141¹⁷),

Agências reguladoras. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coords.). *Tratado de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25.

¹⁵ Art. 37 - O projeto de lei adotado em uma das Câmaras será submetido à outra, e esta, se o aprovar, enviá-lo-á ao Poder Executivo, que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

§ 1º - Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção, dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo, prazo à Câmara, onde ele se houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2º - O silêncio do Presidente da República no decêndio importa a sanção; e, no caso de ser esta negada quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade às suas razões.

¹⁶ Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

35) A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se referirem, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.

¹⁷ Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:[...]

retrocede nas Constituições de 1967 e 1969¹⁸ (Emenda Constitucional nº 1/69), à exceção da obrigação de o Poder Público municipal proceder à divulgação de suas contas (artigo 16, inciso II, alínea “a”¹⁹), e, por fim, retorna, o Princípio da Publicidade, juntamente com a inserção do Princípio da Transparência (muito embora, ainda, grande parte da doutrina pátria não reconheça sua autonomia em relação àquele²⁰), na Carta de 1988.

Da análise do texto constitucional vigente, é possível se observar tão logo da leitura do seu primeiro artigo, mais especificamente do seu parágrafo único, que a transparência administrativa fora privilegiada pela inserção do Princípio Republicano, qual seja: *“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”*.

Entende-se tratar de uma questão de interpretação lógica do texto constitucional: tendo por certo que o Povo Brasileiro se perfaz no único detentor do poder, claro está que dele nenhuma informação poderá ser omitida – senão por ocasião do emprego da supremacia do interesse público, quando as circunstâncias (democráticas) assim o exigirem –, caso contrário se entende que o exercício de referido poder se encontraria obstado.

§ 36 - A lei assegurará:

I - o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;

II - a ciência aos interessados dos despachos e das informações a que eles se refiram;

III - a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;

IV - a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.

¹⁸ Importante seja destacado que a Constituição de 1969, por muitos seja vista como não sendo uma constituição propriamente dita, senão uma emenda constitucional modificadora da Constituição de 1967, até então vigente. Notadamente, a Constituição de 17 de outubro de 1969 fora promulgada como Emenda à Constituição, registrada sob o nº 1, vindo a ser publicada a 20 de outubro de 1969, retificada a 21 de outubro de 1969 e, finalmente, republicada a 30 de outubro de 1969. É do teor de referida Emenda tão somente dois artigos – porém de grande importância e impacto para a Sociedade Brasileira –: o 1º, o qual estabelecia que *“A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa[va] a vigorar com a seguinte redação”*; e o 2º, *“A presente Emenda entrará em vigor no dia 30 de outubro de 1969”*. Observa-se, nesse sentido, que o que se fez foi, na realidade, uma nova Constituição e não uma mera alteração na Constituição de 1967, anterior. Mais ainda, tem-se que entre esses dois artigos da Emenda seguiram-se, num primeiro momento, 205 artigos de um texto constitucional assaz reformado, dentre os quais um incluía a mudança do nome da Constituição que, até então, chamava-se *Constituição do Brasil*, passando-se a se chamar *Constituição da República Federativa do Brasil*. Sucessivamente, novas outras emendas foram editadas de modo a acrescentarem 12 artigos à Constituição, totalizando 217, o que corrobora com o entendimento de que, de fato, o que se fez foi a elaboração de uma nova Constituição e não apenas a edição de uma mera e típica emenda constitucional.

¹⁹ Art. 16 - A autonomia municipal será assegurada:[...]

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

²⁰ À guisa de exemplo, cita-se posição de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem o princípio da transparência estaria, na realidade, contido dentro do próprio princípio da publicidade, conforme se pode observar da sua definição sobre o princípio da publicidade: *“Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos”*. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 114.

Para além desse primeiro e importante artigo constitucional, é possível localizar, ainda, outros vários dispositivos constitucionais inseridos pelo legislador constituinte com o fito de garantirem a publicidade e a transparência dos atos emanados pela Administração Pública, na forma como adiante serão analisados.

É no artigo 37, *caput*, da Carta de 1988 que se encontra, de forma expressa, o Princípio da Publicidade, juntamente com os da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Eficiência, alocados como princípios norteadores da Administração Pública: "*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 [...]*".

A respeito da Transparência Administrativa, encontra-se vasto respaldo no artigo 5º da Carta em comento, mais especificamente em seus incisos XIV, XXXIII, XXXIV e LXXII, analisados individualmente como se seguirá.

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:”

[...]

“XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

Como se pode observar da leitura do dispositivo apenas colacionado, tem-se por certo ser direito de todos o acesso à informação, não tendo sido feita, nesse tocante, qualquer distinção, por parte do legislador, quanto a essa informação ser aquela havida pelos particulares ou de poder da Administração Pública, bem como se referida informação deve guardar pertinência única e exclusivamente ao administrado interessado ou a qualquer cidadão pertencente ao Corpo Social.

Destarte, tendo em vista não ter sido feita qualquer diferenciação, há de se entender que mencionado direito de acesso à informação é de todos e pode ser exercido para se levantar qualquer tipo de informação, inclusive as de ordem pública – novamente, ressalvados os casos de sigilo, exigidos pelo resguardo democrático do interesse público.

Analisado o inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal: "*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*" – observa-se por cristalino o principal assentamento do Princípio da Transparência no texto constitucional.

Da sua inserção expressa na Carta de 1988, verifica-se que o direito fundamental de acesso à informação se perfaz, justamente, no bem a ser tutelado pelo Princípio da Transparência Administrativa.

A sua própria literalidade demonstra com clareza a abrangência da sua aplicação: trata-se de um direito fundamental direcionado a todo e qualquer administrado.

Por meio desse dispositivo toda e qualquer informação, seja ela relativa ao interesse específico do administrado, seja ela de interesse geral, pode ser acessada universalmente, ficando limitada, como já repisado, nos casos em que deve imperar o interesse público.

Mais ainda, sua alocação enquanto direito fundamental faz com que alcance ampliada extensão em meio ao Corpo Social, uma vez que protegido o direito de acesso à informação está a se tutelar não apenas o direito de acesso em si, como também se determinando que mencionada informação seja clara, precisa, objetiva e, finalmente, de entendimento e compreensão universais, bens, acertadamente, tutelados pela Transparência Administrativa.

Nesse tocante, importante ressaltar ser dever da Transparência Administrativa a tutela de proteção tanto do direito fundamental de acesso à informação, que é de todos os cidadãos, quanto do resguardo do próprio interesse coletivo. Este, no caso, seria o dever de ofício de a Administração Pública prestar informações à Sociedade Brasileira de todos os seus atos de forma automática, independentemente de solicitações, de modo a que as atividades exercidas pelo Estado sejam controladas pelo Povo, único detentor do real Poder do Estado.

Nesse mesmo sentido, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los não de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida”²¹.

Da leitura do inciso XXXIV, do artigo 5º, da Constituição Federal, notadamente da sua alínea “b”, tem-se: *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:”* [...] *“b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”*. Cuida-se, assim, de garantir a todos os administrados o acesso à informação que estiver em posse da

²¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 85.

Administração Pública, para a efetivação de finalidades específicas (para a defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal).

Finalmente, o inciso LXXII, do artigo 5º, da Constituição Federal, ao legislar sobre o *habeas data* assim determina:

“LXXII - conceder-se-á "habeas-data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

Percebe-se, com clareza, da análise do referido inciso que se trata de um remédio constitucional apto a efetivar, garantir, o direito de acesso à informação, bem como sua retificação (de dados), por parte dos administrados interessados, das informações que estiverem em posse da Administração Pública.

Além desses, outros dispositivos constitucionais também guardam estrita pertinência ao Princípio da Transparência Administrativa, ainda que de forma indireta. A exemplo, cita-se o disposto no 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”.*

Com efeito, referido dispositivo disciplina o conteúdo das informações a serem veiculadas pelo Poder Público, o qual, acertadamente, deve informar, *ex vi*, de forma clara, precisa e objetiva, e nada mais, sem dar margens à promoção pessoal de determinados agentes públicos ou demais autoridades que, porventura, queiram se destacar em meio a determinado ato exarado pela Administração Pública (normalmente, obras faraônicas e políticas públicas voltadas à grande massa – de votos). Não fosse assim, estar-se-ia ferindo tanto o Princípio da Impessoalidade, quanto se desviando da correta e séria finalidade do Princípio da Transparência e da Publicidade Administrativa, eis que se valendo do amplo e universal acesso à informação para a autopromoção.

Outrossim, o inciso II, do parágrafo 3º, do artigo 37, guarda pertinência ao Princípio da Transparência Administrativa:

“§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:”

[...]

“II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII”.

Verifica-se, novamente, o privilégio ao que foram alçados os direitos relativos à privacidade e ao acesso à informação, nas formas anteriormente referidas.

Vale, ainda, ser destacado o artigo 58, § 2º, inciso II, o qual autoriza as comissões permanentes e temporárias das duas Casas do Congresso Nacional a realizarem audiências públicas com entidades da sociedade civil, para assuntos de sua competência: "*O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação*". [...] "§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:" [...] "II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil".

Também o artigo 93, incisos IX e X:

“Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:” [...]

“IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação;

X - as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros”.

Por meio desses dispositivos, fica garantida a publicidade de todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário, para cuja contrariedade se impõe a pena da nulidade, bem como a exigência de serem públicas as decisões administrativas tomadas pelos tribunais.

Destacam-se, ademais, o artigo 162, o qual dispõe que: "*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio*", bem como o parágrafo 3º, do artigo 165, o qual determina que: "*O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária*", ambos com vistas ao atingimento do Princípio da Transparência.

Importante sejam observados, finalmente, os artigos 216, § 2º e 225, § 1º, quais sejam:

“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem”:

[...]

“§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público”:

[...]

“IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

Da análise mais acurada do primeiro dispositivo constitucional apenas colacionado, é possível seja verificado que compete ao Poder Público gerir a documentação governamental, bem como adotar as providências necessárias para que referidas informações possam ser consultadas por aqueles que se demonstrem interessados.

Já o segundo determina a publicidade dos estudos prévios de impacto ambiental como condição para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Feita essa minuciosa análise do texto constitucional vigente, no intuito de demonstrar a inserção do Princípio da Transparência Administrativa, privilegiado, *ex vi*, em muitos dispositivos da Carta em comento, é possível entender que o Governo Eletrônico se traduz, devido grande parte aos avanços da Informática, na materialização de uma ferramenta prática, célere e de acesso ampliado que responde e permite sejam efetivados muitos dos objetivos e necessidades da Transparência Administrativa, cuja exposição de sua relação intrínseca será abordada à continuação, bem como, posteriormente, quanto ao seu papel, também, de mecanismo de satisfação de outros de seus princípios administrativos informadores.

4. O GOVERNO ELETRÔNICO E O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

Acredita-se que a transparência só possa ser efetivada e, assim, lograr sucesso, quando os atos da administração pública recebem plena divulgação e suas informações são partilhadas com a sociedade.

Segundo Fabíola Ferreira de Macedo:

“A publicidade dos atos públicos (transparência) é de extrema importância para a construção de uma sociedade mais democrática. Acredita-se que a promoção da transparência é também a base fundamental para construção de uma “moralidade democrática” [Denhardt]. Uma vez que ela incentiva a participação do indivíduo garantindo um melhor

*desenvolvimento da democracia e, conseqüentemente, um maior controle das responsabilidades do setor público*²².

No bojo, repita-se, da Reforma da Gestão Pública, enxugamento e modernização do Estado e, conseqüentemente, com o destaque constitucional dado aos direitos e garantias individuais (fundamentais), privilegiou-se, assim, uma maior participação democrática do Corpo Social.

Tal quadro, impacta diretamente o princípio da transparência, o qual, para se ver satisfeito, depende quase que vitalmente da divulgação de informações a serem transmitidas à Sociedade, para que esta, só assim, possa exercer na sua plenitude o seu direito de participação e poder controlar e cobrar resultados do Estado.

Já decorridos 25 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a jovem democracia brasileira, desde então, passou a cobrar mais ativamente, e com demanda crescente, transparência dos atos da administração pública.

Nesse diapasão, é importante ressaltar que o aumento da cobrança por transparência é devido, primeiro, à abertura democrática, mas também, grande parte, ao crescimento contínuo no número de aquisições de computadores, telefones e *tablets* no Brasil, o que enseja ingresso cada vez maior da população à internet, e, com isso, a formação de uma sociedade mais informada, inclusive, quanto aos seus direitos.

Segundo dados avaliados na última pesquisa sobre Tecnologia de Informação (TI) no País, realizada pelo Centro de Tecnologia de Informação Aplicada, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP-CIA), há no Brasil 118 milhões de computadores/*tablets* (3 em cada 5 habitantes) e é estimado que em 2016 seja atingida a marca de 200 milhões de computadores/*tablets* (100% per capita)²³.

E no que concerne a telefones (fixos e móveis), atualmente se conta com uma base ativa de 308 milhões de telefones (156%, ou 3 para cada 2 habitantes), o que coloca o País acima da média mundial (seja de computadores/*tablets* ou de telefones)²⁴.

Com essa importante mudança havida no modo como a Sociedade Brasileira passou a cobrar a transparência dos atos da Administração Pública e assim melhor exercer sua cidadania e participação, o que foi devido, grande parte, como se

²² MACEDO, Fabíola Ferreira de. Administração Pública e Transparência: iniciativas e soluções E-GOV como apoio ao fortalecimento da democracia. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. n. 6. 2012. Disponível em: [<http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodogov/article/view/34173/33085>]. Acesso em: 03.04.2014. p. 254 [grifos nossos].

²³ Fundação Getúlio Vargas – FGV-EAESP-CIA. *24ª Pesquisa Anual do Uso de TI, 2013*. Disponível em: [<http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/arquivos/gvpesqti2013ppt.pdf>]. Acesso em: 03.04.2014.

²⁴ Idem, ibidem.

demonstrou, aos avanços da Informática e das TICs e consequente aumento no consumo de seus produtos, é que o Governo Eletrônico entra em cena, tal qual uma ferramenta de promoção da publicidade e da transparência dos atos administrativos de forma mais célere e eficiente, na tentativa de acercar a Administração Pública ao cidadão e responder às muitas de suas cobranças.

Uma vez que importante parcela da população brasileira passa a utilizar, em escala crescente, computadores/*tablets* e telefones, seja para uso privado, seja para utilização dentro do seu âmbito de trabalho, tem-se que a transmissão de informações oficiais e o oferecimento de serviços públicos para a Sociedade por meio da internet e através desses equipamentos eletrônicos, perfaz-se num mecanismo prático, menos burocrático e de longo alcance para a Administração Pública se conectar, literalmente, com os cidadãos.

Com efeito, conforme observa Fabíola Ferreira de Macedo: *“O Governo Eletrônico (E-GOV) é um caminho que o poder público em praticamente todo o mundo tem utilizado para, por meio da Internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação transformar a sua interação com a sociedade civil”*²⁵.

Faz-se mister, contudo, que políticas públicas sejam devotadas no sentido de que seja ampliado o alcance de parcela cada vez maior da população com acesso à internet (combatendo-se com veemência um grande limitador que é a exclusão digital) e, principalmente, que as informações contidas nos vários *sites* e portais de Governo Eletrônico sejam claras e de fácil compreensão por todos os membros da Sociedade (é esse, aliás, um dos trabalhos contínuos e objetivos do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, no âmbito da Administração Pública Federal), caso contrário, a tão almejada Transparência Administrativa ficará fadada ao insucesso.

Mais recentemente, reforçando o Princípio da Transparência e fomentando a ampliação do leque de informações e serviços públicos que podem ser prestados via Governo Eletrônico, tem-se a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (a qual alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal [Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000] no que concerne à transparência da gestão fiscal, com a novidade de determinar a divulgação, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos), e a Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual passou a regular o acesso à informação já previsto na Constituição de 1988, mais especificamente nos seus artigos

²⁵ MACEDO, Fabíola Ferreira de. Op. cit., p. 264.

5º, XXXIII, 37, § 3º, inciso II e 216, § 2º, de modo a possibilitar a implantação de novos mecanismos para que os cidadãos possam ter, de forma mais rápida e fácil, acesso às informações públicas.

Uma das novidades trazidas com a Lei de Acesso à Informação é encontrada no seu artigo 9º, o qual prevê a “*criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público*” (inciso I) e a “*realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação*” (inciso II).

Ademais, “*Outros objetivos da lei foram desenvolver a cultura da transparência e o controle social da administração pública. Ou seja, disseminar o pensamento de que todo cidadão tem direito de saber o que o Estado faz e a cobrar atitudes dele, se algo estiver errado*”²⁶.

Outro artigo da Lei de Acesso à Informação que possui importância fundamental para a sustentação, ampliação e propulsão do Governo Eletrônico no Brasil é o artigo 8º:

“Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. [...]

“§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

Todas essas novidades, bem como o fato de que a Lei em tela privilegiou, sobremaneira, a difusão e a efetivação da “cultura” da transparência (como se pode observar da inclusão do próprio termo ao longo da redação de vários de seus dispositivos), contribuem para o fortalecimento do entendimento de que o Governo Eletrônico possui, acertadamente, relação intrínseca com o Princípio da Transparência, não podendo dele se dissociar, uma vez que, hodiernamente, a transparência se realiza, grande parte, devido à divulgação de informações de atos administrativos e serviços por meio do Governo Eletrônico, e este só existe graças à própria razão de existir da Transparência.

²⁶ MONTEIRO, Sandra Oliveira. Transparência e informação: dois elementos essenciais do Estado Democrático. *Revista MPD Dialógico*. ano. VIX. n. 39. São Paulo: MTO Gráfica e Editora, 2012, p. 8.

5. DEMAIS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS INFORMADORES DO GOVERNO ELETRÔNICO

Para além do princípio da Transparência Administrativa (ou mesmo da Publicidade Administrativa, de acordo com a parte da doutrina que não admite sua autonomia – vide nota de rodapé nº 18), pode-se dizer que o Governo Eletrônico é informado ainda pelos princípios administrativos da eficiência/boa administração e da *accountability*.

No que concerne ao primeiro, de igual sorte, tem-se que parte da doutrina pátria (bem como alienígena) não reconhece a autonomia do princípio da eficiência, alocando-o, para tanto, dentro do princípio da boa administração, como é o caso do entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, quem acompanha o Direito italiano:

“O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’. Tal dever, como assinala Falzone, ‘não se põe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico’”²⁷.

Reconhece, outrossim, Lúcia Valle Figueiredo, que o princípio da eficiência, incluído no ordenamento jurídico nacional por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual acrescentou, no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, o princípio da eficiência como sendo um princípio mais dentro àqueles que devem ser observados pela Administração Pública, faz parte dos novos conceitos trazidos com a Reforma da Gestão Pública, sem, contudo, surtir mudanças significativas ou alterar cenário anterior (onde já figurava o princípio da boa administração).

“É de perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência em seus cometimentos.

Na verdade, no novo conceito instaurado de Administração Gerencial, de ‘cliente’, em lugar de administrado, o novo ‘clichê’ produzido pelos reformadores, fazia-se importante, até para justificar perante o país as mudanças constitucionais pretendidas, trazer ao texto o princípio da eficiência.

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 122.

Tais mudanças, na verdade, redundaram em muito pouco de substancialmente novo, e em muito trabalho aos juristas para tentar compreender figuras emprestadas sobretudo do Direito Americano, absolutamente diferente do Direito brasileiro”.

[...]

“Ao que nos parece, pretendeu o ‘legislador’ da Emenda 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que sempre a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores”²⁸.

Em que pese a discussão quanto à autonomia ou não do princípio da eficiência em relação ao princípio da boa administração, fato é que, conforme os apontamentos extraídos de Celso Antônio Bandeira de Mello e de Lúcia Valle Figueiredo, tem-se que a Administração Pública desde “sempre” possui o dever de agir com eficácia.

Nesse sentido, pode-se entender que a Administração Pública contemporânea, diante de uma sociedade informatizada que se expande continuamente, para continuar agindo “eficazmente” deve se atualizar e, assim, lançar mão de ferramentas como o Governo Eletrônico para poder fazer chegar ao maior número de administrados possível informações concernentes aos seus atos e serviços públicos. Do contrário, a relação Governo-Cidadãos, que desde há muito carrega o peso de ser uma relação de distanciamento (herança de modelos de Estado passados), jamais será estreitada e conceitos como o de participação e o do próprio princípio da eficiência não serão postos em prática e ficarão fadados a serem considerados mera letra de lei.

No que tange ao princípio da *accountability*, este também surgiu no bojo da Reforma da Gestão Pública e da chamada terceira onda de democratização do País, ocorrida no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. Implica no conceito de dever de prestação de contas por parte dos administradores públicos, o qual deve ser feito continuamente e de forma transparente a todos os administrados, verdadeiros titulares da coisa pública.

Dentro do conceito de *accountability*, ainda está empregada a questão da punição, sanções aplicadas aos administradores que não prestarem contas da sua administração, ou que, porventura, usaram indevidamente os recursos públicos, para a consecução de fins outros que não os objetivados pelo Corpo Social.

Juntamente com o conceito de *accountability* está a utilização do termo “responsividade” (muitas vezes, até, empregado erroneamente como seu sinônimo), que

²⁸ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.64-65.

implica na obrigação/qualidade de os administradores públicos obedecerem e promoverem os interesses dos cidadãos, por meio da adoção e consecução de políticas destinadas a satisfazer suas necessidades.

Para a *accountability* ser satisfeita, faz-se mister que as contas públicas sejam apresentadas continuamente e de forma transparente, clara e compreensível por todos, para que, justamente, a sociedade possa cobrar resultados das políticas que estão sendo executadas pelos administradores que foram eleitos. Nesse contexto, ganha destaque a implantação, propulsão e expansão do Governo Eletrônico, uma vez que, através dessa ferramenta é possível fazer chegar a um grande número de cidadãos informações concernentes às políticas desenvolvidas e em desenvolvimento, bem como sua prestação de contas.

A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) acabou por somar forças ao princípio da *accountability* ao impor que muitos dados sejam postos à disposição dos cidadãos por meio da rede mundial de computadores (internet – parágrafo 2º, do artigo 8º), o que é feito por meio do Governo Eletrônico, de modo a estender e a ampliar a participação democrática dos cidadãos e a permitir que eles passem a cobrar resultados e respostas as suas necessidades dos administradores públicos.

Por fim, pode-se dizer que informam, ainda, o Governo Eletrônico, os princípios da Celeridade Processual e da Economicidade, uma vez que se compreenda que por meio do Governo Eletrônico consiga ser satisfeita, em muitos casos (notadamente no que concerne a serviços públicos tramitados *online* – v. g. certidões) a expedita tramitação de um processo, conforme impõe o artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, o qual determina que o processo deverá ter duração razoável, de modo que seja assegurado aos administrados “a celeridade da sua tramitação”²⁹, e que com isso, conseqüentemente, ter-se-á economia de tempo e de dinheiro (resultados alcançados com o menor custo possível – artigo 70, da Constituição Federal), respectivamente.

6. OS LIMITES ENFRENTADOS PELO GOVERNO ELETRÔNICO

Hodiernamente, muitos limites se impõem ao avanço do Governo Eletrônico no Brasil. Dentre eles, merecem especial destaque a questão do que aqui se convencionou

²⁹ Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.

chamar de dilema da falta de definição do conceito de transparência e a questão da exclusão digital.

No que concerne à intrínseca relação havida entre Governo Eletrônico e Transparência, conforme se demonstrou, faz-se mister enfatizar que o ainda errado conhecimento sobre o que deve, o que pode e o que não pode ser transparente, e portanto divulgado amplamente, constitui-se num verdadeiro dilema que reflete diretamente sobre o Governo Eletrônico e as possibilidades quanto ao seu avanço.

Numa tentativa muito bem sucedida de estabelecer as diferenças entre o que deve, o que pode e o que não pode ser objeto da Transparência, Fernando Augusto Martins Canhadas defendeu em sua tese de doutoramento “*O Princípio da Transparência na Administração Pública: a Transparência Obrigatória, a Transparência Permitida e a Transparência Proibida*”³⁰.

Segundo o Autor, a transparência, “prima facie” é obrigatória, mas nada obsta a que, em determinados casos, ela seja proibida (“hipóteses de sigilo exigido por interesses público e privado”), ou ainda permitida (“tanto pela Administração (quando houver discricionariedade) como pelo particular, mediante expresse consentimento”)³¹.

Com efeito, a regra geral (artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal³²) qualificou como direito fundamental o acesso à informação, o que foi fortalecido pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), de modo a que reste claro que os órgãos públicos têm o dever de prestar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, dentro de um prazo legal, sob pena de responsabilidade. É por essa razão que Fernando A. M. Canhadas afirma que “prima facie” a transparência é “obrigatória”.

No entanto, observada a segunda parte do inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição Federal, regra geral, verifica-se que a transparência pode ser obstada nas hipóteses de sigilo, quando este seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Trata-se da “transparência proibida”.

De acordo com o mencionado artigo 5º, XXXIII, da Carta de 1988, tem-se que a exceção à regra geral (“transparência obrigatória”) se dá nos casos que envolvam: 1) a segurança do Estado (como é o caso, por exemplo, de assuntos de cunho militar); e 2) a

³⁰ CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O princípio da transparência na administração pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida*. Tese de doutorado, São Paulo, PUC-SP, 2012.

³¹ Idem, *ibidem*.

³² Artigo 5º, XXXIII: “*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*”

segurança da sociedade (como seria caso, por exemplo, da proibição da divulgação das plantas da usina Hidrelétrica de Itaipú, para que, assim, fossem evitados atentados terroristas)³³. Mas a essas duas exceções deve-se somar, ainda, uma terceira exceção, esta prevista no artigo 5º, X, da Constituição Federal³⁴, o qual impõe sigilo à intimidade dos envolvidos (caso, por exemplo, dos processos administrativos disciplinares – PAD)³⁵.

No que concerne à “transparência permitida”, tem-se que em alguns casos específicos, podendo a Administração Pública decidir com discricionariedade, e verificado o interesse público envolvido, pode o agente público, fazendo as vezes do Estado, por exemplo, autorizar que um determinado dado anteriormente tido por sigiloso perca o seu caráter confidencial e, doravante, possa ser divulgado.

Igualmente, quando envolvidos interesses particulares, havendo seu expreso consentimento, nada obsta a que uma “transparência proibida” venha a se tornar uma “transparência permitida”. A maior parte dos casos envolvem a exposição da vida íntima da pessoa ou sua imagem.

Não ter compreensão nítida desses conceitos de “transparência obrigatória”, “transparência proibida” e “transparência permitida”, principalmente por parte dos administradores e agentes públicos, implica, a bem da verdade, no engessamento da divulgação de muitos dados e informações de interesse público, o que acaba por obstar que o próprio Governo Eletrônico possa se desenvolver e cumprir com o seu papel social.

A título de exemplo, coloca-se a questão da intimidade dos servidores públicos, a qual, segundo muitos deles, estaria sendo devassada com a publicação de sua remuneração, conforme passou a ser obrigatório com o advento da Lei de Acesso à Informação.

Nesse aspecto, deve ser esclarecido, por oportuno, que quando um servidor público se candidata para ocupar um determinado cargo na Administração Pública, ele o faz mediante inscrição em concurso público, que é exatamente um contrato administrativo. Nele estão especificados, entre outros, a remuneração que lhe competirá perceber já no início da carreira. Isto posto, entende-se tratar de um caso de “transparência obrigatória”, mais ainda pelo fato de que o servidor público deve prestar contas a quem paga a sua remuneração: a Sociedade.

³³ MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 95.

³⁴ Artigo 5º, X: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

³⁵ MAZZA, Alexandre. Op. cit., p. 95.

No entanto, nesse mesmo exemplo pode-se pinçar um elemento na divulgação da remuneração do servidor público que constitui, nesse entendimento, um caso de “transparência proibida”. Seria o caso da divulgação de que um determinado servidor público tem descontado de sua remuneração uma quantia específica a título de pensão alimentícia. Esse dado, detalhado da sua remuneração, por certo, envolve a intimidade do servidor e de tal sorte não deve ser divulgado, até mesmo porque não há nenhum interesse público que se sobreponha ao caso.

Diante dessa breve exposição, entende-se que, de toda sorte, ainda pairam muitas dúvidas quanto ao que deve, o que pode e o que não pode ter viabilizado o seu acesso à informação (transparência), seja por parte dos administradores e agentes públicos, seja por parte da própria sociedade em “dever-poder” cobrar por transparência, tarefa essa que, sem dúvida, caberá à doutrina dar correta definição do conceito de transparência e os seus desdobramentos de modo a pôr um ponto final nesse dilema e, assim, contribuir para o avanço dessa nova mentalidade e da ferramenta, Governo Eletrônico.

Outro limite que se impõe na atualidade ao avanço do Governo Eletrônico é a questão da exclusão digital.

Não obstante o número de computadores/*tablets* que, dentro em breve, segundo pesquisa já detalhada da FGV-EAESP-CIA (item 4), chegará à proporção de 100% *per capita* no ano de 2016, tem-se por certo que isso não significa que todo cidadão brasileiro possui um computador ou que, pelo menos, toda família brasileira tenha um computador. Ao revés, a questão da chamada exclusão digital possui grandes proporções no Brasil e limita diretamente as possibilidades de avanço do Governo Eletrônico no País, uma vez que, sem o amplo acesso da população, o seu aproveitamento fica em muito reduzido.

De acordo com o chamado “Mapa da Inclusão Digital”, desenvolvido pelo Centro de Políticas Sociais, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CPS):

“O estudo revela, por exemplo, que São Caetano (SP) apresenta o maior índice do país de acesso a internet em casa (69%). Em compensação, em Aroeiras (PI), esse percentual é igual a zero. No Brasil, 33% das pessoas têm acesso à rede em suas casas. Isso o põe em 63º lugar entre os 158 países mapeados pela FGV. O líder é a Islândia, com 94% de domicílios conectados – um índice igual ao da Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. Já Rio das

*Pedras, a favela vizinha, possui o menor percentual da cidade (21%), parecido com o do Panamá*³⁶.

Verifica-se, nesse aspecto, que o Brasil precisa pôr em prática, ainda, muitas políticas públicas tanto no combate à pobreza (já que esta possui relação intrínseca com a exclusão digital), quanto na efetivação do direito de comunicação (por exemplo, abrindo centros de informática em comunidades carentes ou em escolas da periferia) para, paralelamente, incluir mais cidadãos na chamada Sociedade da Informação, e assim atingir os propósitos do Governo Eletrônico.

Dentro da temática da exclusão digital, parece ser possível incluir a questão da falta de clareza e compreensibilidade das informações prestadas em muitos portais de governo via Governo Eletrônico. Isto é, ainda que a cada dia muitas pessoas passem a integrar a chamada Sociedade da Informação, muitas delas não conseguem eficazmente acessar o conteúdo dessas informações ou, muitas vezes, utilizar-se de um determinado serviço público, justamente, porque esses ainda não são de acesso “universal”.

Conforme observa Fabíola Ferreira de Macedo:

*“muitos dos sites que hoje estão no ar, seja em qualquer esfera governamental, mostram que os portais ainda precisam melhorar antes de serem considerados acessíveis pela população. Já que normalmente as páginas não permitem cruzamentos de informações, pois seus filtros de pesquisa são pouco flexíveis, possuem termos de difícil entendimento e não apresentam também a possibilidade de representações gráficas dos resultados”*³⁷.

A Administração Pública Federal, todavia, por meio do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, tem por meta a criação, manutenção e o desenvolvimento de grupos de pesquisa e implantação do Governo Eletrônico, trabalhando continuamente na padronização e interoperabilidade de sistemas e na melhora da acessibilidade (caso dos projetos e-PING – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico, e e-MAG – Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico, respectivamente³⁸).

Em que pese a consecução desses projetos por parte da Administração Pública Federal, tem-se que a acessibilidade, a clareza de informações e a objetividade dos dados, configuram-se em melhorias que devem constantemente ser efetivadas e revistas, não podendo ficar fadadas às alternâncias políticas ou mesmo às volatilidades orçamentárias.

³⁶ Fundação Getúlio Vargas – FGV-CPS. *Mapa da Inclusão Digital, 2012*. Disponível em: [http://cps.fgv.br/telefonica]. Acesso em: 05.04.2014.

³⁷ MACEDO, Fabíola Ferreira de. Op. cit., p. 256-257.

³⁸ Governo Eletrônico. *Projetos*. Disponível em: [http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos]. Acesso em: 05.04.2014.

Esse quadro final, todavia, guarda referência ao âmbito federal, não sendo, por certo, a realidade de inúmeros Estados e Municípios brasileiros que passam à margem do Governo Eletrônico (notadamente, os mais pobres). Nesse sentido, observa-se que o caminho a ser percorrido pelo Governo Eletrônico no Brasil é ainda muito longo, e que muitos limites devem ser ultrapassados para que ele possa finalmente avançar e cumprir com o seu papel social, aumentando a participação dos cidadãos e a efetivação do seu exercício de cidadania, e, enfim, difundindo a cultura da democracia.

7. CONCLUSÃO

É inegável a constatação dos inúmeros benefícios trazidos pela implementação do Governo Eletrônico (e-gov), por parte da Administração Pública Federal, bem como através das suas demais variantes empregadas por outras esferas administrativas (Estados, Municípios e Distrito Federal), em que informações, dados e serviços públicos dos mais variados tipos são colocados à disposição do cidadão, e, mais ainda, é implantada uma mudança na maneira como a Administração Pública, através do uso das TICs, passa a atingir seus objetivos para o cumprimento do papel do Estado, privilegiando, assim, entre outros, os princípios da publicidade, da transparência, da eficiência/boa-administração, da *accountability*, da celeridade e da economicidade processuais, permitindo, por fim, ao cidadão, exercer sua cidadania e participar da vida do Estado.

Posto isto, pode-se concluir que o Governo Eletrônico é uma ferramenta que concretiza muitos dos objetivos almejados pela Reforma da Gestão Pública, na mudança de mentalidade com ela advinda e na formação da nova Administração Pública contemporânea, onde a proximidade Governo-Cidadão e, por sua vez, a maior participação do cidadão, foram objetivadas e possibilitadas, grande parte, pela efetivação do princípio da Transparência.

Com o Governo Eletrônico são concretizados, ainda, os objetivos perquiridos pela Lei Complementar nº 131/2009 (que alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência) e pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), eis que é através dessa ferramenta (e por meio da internet) que esses dados são disponibilizados.

Resta necessário, contudo, conforme se analisou, que ainda seja definido o exato conceito de Transparência, o que é uma tarefa para a doutrina desenvolver, no intuito de que se estabeleça o que deve, o que pode e o que não pode ser transparência, solução de um dilema atual que refletirá positivamente no Governo Eletrônico, desconstituindo

esse limite que se lhe impõe, uma vez que não restarão dúvidas quanto ao conteúdo a ser divulgado (transparência).

Originada e intrinsecamente conectada à Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), a adoção do Governo Eletrônico pela Administração Pública contemporânea se constitui em uma ferramenta que não possui limites para o seu desenvolvimento, podendo crescer e se aprimorar tal qual a Informática se desenvolve no mundo. Isto, pelo menos, no que diz respeito ao campo tecnológico.

Nos campos econômico e político, o cenário é bem diferente: a ferramenta em questão se depara com muitos limites que, se não a inviabilizam, no mínimo, conseguem deixá-la estagnada, caso da falta de alocação (e vontade de alocação) de recursos para proceder à implantação e ampliação do Governo Eletrônico e à diminuição da exclusão digital.

Por fim, conclui-se que a parceria Governo Eletrônico-Administração Pública contemporânea é promissora, mas ainda há alguns limites a serem superados para que se vejam materializados os objetivos da Reforma da Gestão Pública e da própria Constituinte, no estreitamento da relação Governo-Cidadãos e na efetivação da participação do cidadão da vida política, social e econômica do País.

Apenas com um Estado transparente é que se tem cidadãos bem informados e capazes de julgar se a Administração Pública está ou não sendo bem gerida, e, tão-somente assim, conseguir que a democracia seja exercida.

8. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARRAGÁN, Julia. Informática Jurídica. In: GARZÓN VALDÉS, Ernesto; LAPORTA, Francisco J. *El derecho y la justicia*. Madrid: Editorial Trotta, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coords.). *Tratado de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. *O princípio da transparência na administração pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida*. Tese de doutorado, São Paulo, PUC-SP, 2012.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública – RAP*. vol. 43. n. 1. jan.-fev. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n1/a03v43n1.pdf]. Acesso em: 02.04.2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

Fundação Getúlio Vargas – FGV-EAESP-CIA. *24ª Pesquisa Anual do Uso de TI, 2013*. Disponível em: [http://eaesp.fgvsp.br/sites/eaesp.fgvsp.br/files/arquivos/gvpesqti2013ppt.pdf]. Acesso em: 03.04.2014.

Fundação Getúlio Vargas – FGV-CPS. *Mapa da Inclusão Digital, 2012*. Disponível em: [http://cps.fgv.br/telefonica]. Acesso em: 05.04.2014.

Governo Eletrônico. *Projetos*. Disponível em: [http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos]. Acesso em: 05.04.2014.

MACEDO, Fabíola Ferreira de. Administração Pública e Transparência: iniciativas e soluções E-GOV como apoio ao fortalecimento da democracia. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*. n. 6. 2012. Disponível em: [http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/34173/33085]. Acesso em: 03.04.2014.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MONTEIRO, Sandra Oliveira. Transparência e informação: dois elementos essenciais do Estado Democrático. *Revista MPD Dialógico*. ano. VIX. n. 39. São Paulo: MTO Gráfica e Editora, 2012.

Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. *Histórico do Governo Eletrônico*. Disponível em: [http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/historico]. Acesso em: 02.04.2014.