GOVERNO ELETRÔNICO E INTERNET NO BRASIL: A NECESSIDADE DO USO DE NOVAS TECNOLOGIAS E SUA HARMONIA COM O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Rafael da Silva Santiago[1]

Submetido (*submitted*): 5 de março de 2013.
Aceito (*accepted*): 9 de novembro de 2013.

Resumo: O trabalho versa sobre a possibilidade de utilização da internet e do governo eletrônico por parte da Administração Pública, tendo em vista a necessidade do desenvolvimento de novos modelos de atuação estatal. Para tanto, será demonstrada sua harmonia com o regime jurídico-administrativo, de modo a justificar a aplicação de novas tecnologias no âmbito público. Nesse sentido, o estudo dos princípios do interesse público, da legalidade, da eficiência, da publicidade e de outros elementos daquele regime será orientado para se evidenciar não só a compatibilidade do emprego de novas tecnologias com a atuação estatal, mas, também, a necessidade de sua utilização pela Administração Pública, em face da evolução da sociedade e do surgimento de inovações tecnológicas. Nesse contexto, será possível legitimar a internet e o governo eletrônico como instrumentos compatíveis com o regime jurídico de Direito Público e de utilização obrigatória, tendo em vista uma melhor satisfação das necessidades da coletividade.

Palavras-chave: Administração Pública. Internet. Governo Eletrônico.

Abstract: The paper discusses the possibility of developing projects composed by the use of Internet and e-government in Public Administration, due to the need of establishing new models of state action. With this purpose, their

[1] Mestrando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília – UnB. Advogado Voluntário do Núcleo de Prática Jurídica da Universidade de Brasília – NPJ/UnB.

harmony with Administrative Law is demonstrated, justifying the development of mechanisms related to new technologies in public sphere. Therefore, the study of some principles and elements from the administrative regime will be accomplished not only to demonstrate the compatibility of new technologies with state actions but also the need for their use by the government, according to the changes in society and the creation of new technologies. In this context, it is possible to legitimize the Internet and e-government as instruments compatible with Administrative Law, because they promote a better realization of public needs.

Keywords: Public Administration. Internet. Electronic Government.

Introdução

É cediça a constatação de que o Estado, nas últimas décadas, vem sendo levado a demonstrar uma necessária preocupação em se adaptar à modernidade, à gestão eficiente das suas atividades e ao fenômeno da globalização. Isso porque, dentre outros aspectos, suas antigas formas de atuação apontam para o seu envelhecimento[2] em face da contínua evolução das relações sociais.

Sendo assim, algumas providências vêm sendo adotadas com o intuito de enfrentar as mudanças oriundas da adequação às novas formas exigidas para uma melhor execução de suas atividades. Tudo isso com o objetivo de legitimar o Estado como sujeito qualificado para o atendimento das necessidades da coletividade[3].

As inovações tecnológicas vêm alterando as formas de relacionamento dos governos com os cidadãos. A Administração Pública, inclusive, está a se tornar cada vez mais sensível a essas mudanças, ensejando o surgimento de soluções inovadoras dentro de sua própria estrutura. Essas soluções encontram fundamento, em grande medida, no fenômeno do governo eletrônico, que propugna pela necessidade de a atividade administrativa encontrar efetivação além da mera automação das repartições físicas[4].

Desse modo, faz-se necessário compreender que:

> As novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento de sociedades do

[2] CARVALHO FILHO (2011; 320)
[3] CARVALHO FILHO (2011; 320)
[4] BALBE (2010; 189)

> conhecimento. Em tal conjuntura, o Estado, por intermédio do governo eletrônico, é o principal instrumento de que os cidadãos dispõem atualmente para enfrentar os desafios impostos pela globalização [...].[5]

Nesse contexto, é imprescindível um detalhado estudo a respeito dessa nova forma de atuação estatal, com o intuito de legitimar o governo eletrônico e a utilização da internet como meios capazes de satisfazer as necessidades públicas, fundamentando a sua harmonia com o regime jurídico-administrativo e a sua obrigatoriedade em face do atual desenvolvimento das relações sociais, tendo em vista uma melhor execução das atividades administrativas.

1. Governo eletrônico e internet

De início, vale mencionar que o movimento do governo eletrônico se origina a partir da necessidade de solucionar questões pertinentes à compatibilização dos governos aos ditames da globalização, tendo como imprescindível a eleição de novos mecanismos capazes de resolver os problemas por ela causados no âmbito da política[6] e do cotidiano estatal.

O modelo administrativo relacionado com a adequação dos governos a esse cenário se refere ao movimento da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), que recomenda:

> [...] a modernização do Estado e ruptura com os modelos de administração pública tradicionais de viés burocrático e mecanicista [...]. Esse movimento argumenta que as organizações do setor público, portanto, podem e devem utilizar algumas estratégias similares às das organizações do setor privado para buscarem uma gestão orientada pela performance e para resultados [...].[7]

Nesse sentido, o governo eletrônico traz uma série de benefícios aos cidadãos, por intermédio da transformação dos serviços governamentais e da governança, colocando à disposição do Estado uma forma alternativa de servir os administrados, capaz de promover inovação aos seus mecanismos internos de ação[8].

Esse fenômeno, portanto, propugna pela utilização, no espectro da Administração Pública, das tecnologias de informação e comunicação como fer-

[5] BRAGA (2008; 05)
[6] TONHATI (2011; 02)
[7] TONHATI (2011; 07)
[8] FUNAI (2011; 16)

ramentas para se levar a um melhor governo[9]. Desse modo, refere-se tanto ao uso dessas tecnologias pelo Estado quanto à sua mudança organizacional – representada, sobretudo, pela adoção de novas práticas – com o intuito de se melhorar a prestação dos serviços públicos e os processos democráticos, bem como de fortalecer o suporte às políticas públicas[10].

Com isso, o governo eletrônico deve ser entendido como a aplicação dos mecanismos da tecnologia da informação ou da tecnologia da informação e comunicação na gestão pública e na política dos entes públicos, abarcando tanto as atividades inseridas no seio da Administração quanto aquelas cujos efeitos projetam-se para a esfera dos administrados[11].

Tal movimento não abrange, apenas, tecnologia, mas, também, pessoas e o Estado, podendo estar relacionado a diversos benefícios, como:

> [...] a capacidade de efetuar e implementar mudanças na organização pública, melhorando a eficiência das funções executivas do governo, inclusive quanto ao fornecimento de serviços públicos e à redução de custos transacionais e de prazos; ao evitamento da duplicação e da inexatidão das informações; à possibilidade de transferir tarefas para o próprio cidadão, ampliando a capacidade de atendimento do governo; à automatização de fluxos de trabalho e simplificação de processos internos; à potencialização das boas práticas de governança; ao proporcionamento de transparência e democratização de informações [...] e ao oferecimento às pessoas de acesso mais conveniente às informações e aos serviços do governo [...].[12]

Dessa forma, o fenômeno não se esgota na promoção de um sistema de informação, nem em uma página institucional presente em um site relacionado a um ente público. Pelo contrário, seu desenvolvimento vai além dessa simplicidade[13], uma vez que proporciona transformações do Estado que se desenvolverão em dois grandes níveis: (i) na definição, execução e avaliação das atuações públicas mais eficientes e eficazes e (ii) na maior participação da cidadania nas escolhas sociais e políticas e nas decisões governamentais[14].

[9] BALBE (2010; 192)
[10] BRAGA (2008; 08)
[11] FUNAI (2011; 17)
[12] FUNAI (2011; 17) Da mesma forma, Lamartine Vieira Braga (2008; 09) e outros autores também elencam benefícios oriundos da utilização do governo eletrônico, no sentido de se simplificar "[...] os procedimentos administrativos; tornar os processos de produção legislativa mais transparentes; aproximar o governo do cidadão pela via da internet; e melhorar a eficácia, a eficiência e a competitividade da administração pública."
[13] FUNAI (2011; 17)
[14] TONHATI (2011; 08)

Quando relacionada aos serviços públicos, inclusive, essa política é capaz de proporcionar a construção de uma parceria entre o governo e cidadãos, pois altera significativamente o modo como aqueles serviços são prestados e administrados. Há a criação de um relacionamento integrado entre as instituições públicas, que passam a ser capazes de oferecer serviços modernizados, associados e sem fragmentação[15].

Ademais, é grande a relação existente entre o governo eletrônico e a internet, já que, em sentido estrito, aquele se refere ao uso da internet para disponibilizar informação e serviços aos cidadãos[16]. Desse modo, o governo eletrônico, por diversas vezes, é associado, também, ao uso da internet no âmbito estatal para a prestação de serviços públicos eletrônicos[17].

Assim, a internet é um mecanismo capaz de auxiliar a concretização das perspectivas do governo eletrônico, pois apresenta características próprias em face dos demais meios de comunicação, assumindo o status de importante elemento na atuação estatal. Nesse sentido:

> [...] a internet mostra-se como [...] uma arena conversacional na qual o espaço se desdobra e novas conversações e discussões políticas podem seguir o seu curso. A internet reduz os custos da participação política e pode proporcionar um meio de interação através do qual o público e os políticos podem trocar informações, consultar e debater, de maneira direta, contextualizada, rápida e sem obstáculos burocráticos.[18]

2. Regime jurídico-administrativo, internet e governo eletrônico: harmonia

A partir da noção do fenômeno do governo eletrônico e "com o crescente uso da Internet como ferramenta para a comunicação e troca de informações, [...] muitos aspectos dos ordenamentos jurídicos dos países que têm se utilizado desta tecnologia devem ser cuidadosamente examinados"[19].

Ciente de que a Administração Pública brasileira vem fomentando e organizando projetos que se relacionam ao governo eletrônico e à internet[20], é

---

[15] FUNAI (2011; 17)

[16] BRAGA (2008; 08)

[17] BARBOSA *et. al.* (2009; 24)

[18] TONHATI (2011; 08)

[19] FRANCO; STUBER (1998; 60)

[20] De acordo com análise realizada pelo Tribunal de Contas da União, há vários exemplos de serviços de governo eletrônico disponibilizados pela Administração Pública brasileira: "[...] alguns, já amplamente utilizados pelos cidadãos, como a entrega da declaração de imposto de renda via Internet; outros, ainda desconhecidos da população em geral. Alguns portais governamentais são meras reproduções de folhetos institucionais em papel; outros permi-

imprescindível que se realize um estudo acerca da sua compatibilidade com o regime jurídico-administrativo.

Quando o assunto é Administração Pública seus princípios ganham notória importância, visto que inexiste qualquer código – equivalente ao Código Civil, por exemplo – que reúna as principais disposições acerca de seu regime jurídico. Desse modo, a harmonia do governo eletrônico com as normas de Direito Público, bem como a sua necessidade, devem ser construídas por meio de uma análise que tenha como base os princípios que as informam.

2.1. Princípio do interesse público

O agir administrativo é realizado pelo Estado com o intuito de se beneficiar toda a coletividade. Até mesmo quando uma atividade esteja voltada para a consecução de algum interesse estatal imediato, a finalidade última de sua atuação deve sempre se orientar para a concretização do interesse público[21].

Sendo assim, a adoção de medidas fundamentadas no modelo de governo eletrônico vai ao encontro de uma atuação estatal norteada pelo interesse público, vez que sua finalidade principal se consubstancia na promoção de benefícios para a coletividade, por intermédio do implemento de uma atuação estatal ágil, eficaz e eficiente.

O indivíduo em si não é mais o destinatário da atividade administrativa, mas, sim, o grupo social como um todo. Desvinculando-se do paradigma do individualismo exacerbado, o Estado passou a se dedicar à concretização do interesse público[22], de modo que suas políticas públicas devem se pautar pela adoção de medidas cujos benefícios ultrapassem a esfera individual dos administrados, garantindo a efetivação de interesses coletivos.

Assim, o governo eletrônico e a internet podem ser encarados como verdadeiros instrumentos virtuais voltados à concretização de interesses de grupos sociais nos casos em que a atuação física do Estado seria impossível ou se desenvolveria de maneira insuficiente em face de seus anseios e necessidades.

À luz da grande evolução social, das consequências oriundas da globalização e da necessidade permanente de o Estado universalizar as suas atuações, atingindo um número cada vez maior de destinatários, a utilização das tecnologias da informação e das tecnologias da comunicação é uma imposição decor-

tem o processamento completo de serviços via Internet, sem necessitar de qualquer complementação fora do meio eletrônico. Alguns serviços públicos eletrônicos estão relacionados a deveres do cidadão; outros, a seus direitos." (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Programa Governo Eletrônico**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056480.PDF>. Acesso em: 04.03.2013.)

[21] CARVALHO FILHO (2011; 29)

[22] CARVALHO FILHO (2011; 29)

rente do próprio interesse público, tendo em vista os mais variados benefícios trazidos pelo governo eletrônico à coletividade.

A atividade administrativa deve, sempre, encontrar fundamento em hipóteses mais adequadas para a sua realização. Os atos do Estado devem estar orientados no sentido de satisfazer de maneira mais apropriada o interesse público, visto que esse não é disponível. A partir da adoção de programas de governo eletrônico, a Administração demonstra escolher a forma de atuação mais adequada, em certos aspectos, para beneficiar a coletividade.

Com isso, a utilização das tecnologias da informação e da comunicação voltada à proteção dos bens e à consecução dos interesses coletivos passa a ser obrigatória, frente à determinação do princípio do interesse público, tendo em vista os diversos benefícios conferidos à comunidade com a diversificação no modo de atuação estatal.

2.2. Legalidade administrativa

O princípio da legalidade representa a consagração da ideia de que os atos da Administração apenas podem ser exercidos em consonância com a lei, o que caracteriza a atividade administrativa como infralegal, consubstanciada na expedição de comandos complementares à lei. Outrossim, representa uma contraposição a qualquer tendência de exacerbação personalista dos governantes, opondo-se a todas as formas de poder autoritário, já que tem como fundamento a ideia de soberania popular e de consagração da cidadania[23].

Por sua vez, o uso de novas tecnologias pelo Estado tem como objetivo o desenvolvimento de uma maior participação da cidadania nas escolhas sociais e políticas e nas decisões governamentais. Destarte, guarda harmonia com o escopo do princípio da legalidade, qual seja: a exaltação, por intermédio da lei, da cidadania em detrimento do poder autoritário.

Sob a ótica tradicional e dominante na doutrina, a legalidade administrativa estabelece que a Administração Pública apenas pode agir nos casos em que a lei autorize a sua atuação. Mesmo que a atividade não implique uma conduta positiva ou negativa de qualquer cidadão, a Administração não pode de atuar sem o permissivo legal[24].

Em respeito à visão tradicional da legalidade administrativa, vale mencionar que o decreto autônomo de 18 de outubro de 2000 cria, no âmbito federal, o "Comitê Executivo do Governo Eletrônico", com o escopo de desenvolver políticas, estabelecer diretrizes e coordenar e articular as ações de implantação

[23] MELLO (2010; 100)
[24] FURTADO (2012; 83)

do governo eletrônico, visando à consolidação de uma adequada prestação de serviços e informações ao cidadão.

Ademais, a Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, aprovou a previsão de gastos de R$ 193.878.263,00 para o "Programa Governo Eletrônico", criado em outubro de 2000, com o objetivo de melhorar a qualidade da prestação de serviços e informações públicas por meios eletrônicos.

Isso já demonstra a existência de permissivos legais para o governo eletrônico no Brasil.

Por outro lado, é curioso observar que o emprego de tecnologias de informação e de comunicação pela Administração Pública se mostra tão adequado que, ainda que não se conceba a visão tradicional do princípio da legalidade, substituindo-a pela vinculação do administrador ao Direito e à Constituição, a utilização estatal da internet e de programas de governo eletrônico se mostra harmônica e obrigatória.

É necessário entender que a doutrina mais correta e – não obstante seja minoritária – mais adaptada ao Direito Administrativo pós-moderno[25] defende a superação do paradigma clássico do princípio da legalidade administrativa por intermédio da substituição da lei pela Constituição como núcleo da vinculação administrativa à juridicidade[26].

Nada mais óbvio vez que, como bem salienta o professor Lucas Rocha Furtado:

> No amplo campo das atividades prestacionais (saúde, educação, trabalho, lazer, proteção à maternidade ou à infância), o Estado não atua por meio de atos que importem em qualquer tipo de imposição unilateral de vontade. **Exigir que cada programa de governo, que cada ato praticado ou atividade desenvolvida tenham sido detalhadamente disciplinados por meio de lei se trata de equívoco acerca da interpretação do princípio da legalidade.**[27] (grifo nosso)

Destarte, resumindo a superação da legalidade administrativa como vinculação positiva à lei através da adoção do princípio da juridicidade, Gustavo Binenbojm ressalta que:

[25] A concepção de Direito Administrativo pós-moderno vai ao encontro da própria utilização de novas tecnologias por parte da Administração Pública, porquanto se relacione com uma adaptação do Estado à evolução da sociedade. Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2011; 78) ensina que: "A expressão direito administrativo pós-moderno indica a necessidade de tomar em vista as alterações sociais, econômicas e políticas contemporâneas. Mais precisamente, trata-se de admitir a impossibilidade de compreender a realidade contemporânea [...] a partir de conceitos e fórmulas elaborados para explicar e compreender o Estado e o Direito de cem anos atrás".

[26] BINENBOJM (2008; 14)

[27] FURTADO (2012; 84)

> [...] a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação da legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem mas com fundamento numa otimizadora aplicação da Constituição).[28]

Nessa seara, o emprego dos elementos de governo eletrônico não depende de qualquer autorização legislativa específica, uma vez que já se encontra devidamente autorizado e imposto pelo próprio texto da *Lex Fundamentalis*, que determina uma Administração Pública eficiente (art. 37, *caput*) e organizada para uma aplicação imediata dos direitos fundamentais (art. 5º, §1º), permitindo concluir que as novas tecnologias no âmbito estatal se colocam como verdadeiros instrumentos para uma apropriada efetivação das normas constitucionais.

Desse modo, o fenômeno do governo eletrônico se mostra tão compatível com o regime jurídico-administrativo que, pouco importando o paradigma – clássico ou pós-moderno – do princípio da legalidade que se adote, a utilização de novas tecnologias pelo Estado sempre se mostrará possível e necessária.

O governo eletrônico e a internet são ferramentas adequadas para se proporcionar uma maior agilidade na execução das tarefas do Estado, trocando-se uma atuação burocrática, representada pela figura da legalidade tradicional, pela eficiência própria da utilização de novas tecnologias no âmbito da Administração Pública.

2.3. Eficiência e boa administração

A eficiência exige a aplicação dos recursos do Estado a partir da análise da relação custo/benefício da sua atuação, sendo imperativa a existência de planejamento e de definição das necessidades públicas e a indicação das melhores soluções para a sua consecução[29].

Desse modo, é clara a relação existente entre o governo eletrônico, a internet e o princípio da eficiência, já que dentre as razões que justificam a adoção de novas tecnologias de forma estratégica e intensiva pelos governos em seus processos internos e na melhoria dos serviços públicos destacam-se as

[28] BINENBOJM (2010; 15)
[29] FURTADO (2012; 97)

forças oriundas "[...] do movimento de reforma do Estado, da modernização da gestão pública e da necessidade de maior eficiência do governo [...]"[30].

As implicações de temas como desempenho, eficiência, eficácia e transparência em políticas públicas e iniciativas concretas disciplinadas nos programas de governo demandam, também, o uso de tecnologia, tornando os programas de governo eletrônico ferramentas propulsoras de novos planos de eficiência no âmbito da Administração Pública[31].

Ademais, o aludido princípio alcança tanto os serviços públicos prestados diretamente à coletividade quanto os serviços administrativos internos, de modo que a Administração "[...] deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo [...]"[32], o que significa que a utilização dos elementos do governo eletrônico na seara estatal é uma obrigação.

Por sua vez, o princípio da eficiência pode ser encarado como uma vertente de um princípio mais amplo, de grande aceitação na doutrina italiana: o princípio da boa administração. Assim, a atividade administrativa deve ser desenvolvida de maneira mais congruente, oportuna e adequada aos fins a serem atingidos, em virtude da escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, entendidos como os mais idôneos para tanto[33].

Ciente dessa constatação, uma das principais medidas adotadas pelo governo federal em relação ao uso de novas tecnologias foi a criação do já mencionado "Programa de Governo Eletrônico", em outubro de 2000, de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujos principais objetivos são:

> [...] a transformação das relações do Governo com os cidadãos, empresas e também entre os órgãos do próprio governo de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados; promover a interação com empresas e indústrias; e fortalecer a participação cidadã por meio do acesso a informação e a uma administração mais eficiente.[34]

Portanto, a formulação e execução de medidas relacionadas ao governo eletrônico decorrem diretamente do princípio da boa administração, vez que se

[30] BARBOSA (2009; 24-25)
[31] BARBOSA (2009; 25)
[32] CARVALHO FILHO (2011; 27)
[33] MELLO (2010; 122)
[34] BRASIL. **Portal de Governo Eletrônico do Brasil**. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>. Acesso em: 04.03.2013.

referem a uma atuação administrativa mais adequada em face da evolução da sociedade, potencializando o uso de novas tecnologias de maneira a concretizar os fins a serem alcançados.

A boa administração não é apenas um dever ético ou mera aspiração deontológica, mas um dever atual e estritamente jurídico[35]. Destarte, o emprego, por parte do Estado, de tecnologias na sua atuação configura um dever jurídico, imprescindível não apenas diante da necessária diversificação das atividades estatais em uma sociedade multifacetada, mas, também, em virtude das imposições previstas no regime de Direito Público.

Ademais, especificamente no que se refere ao regime jurídico dos serviços públicos, sabe-se que a sua prestação está vinculada não apenas às necessidades a serem satisfeitas, mas, também, às concepções técnicas de satisfação, face à constante demanda por adaptabilidade de seu conteúdo[36], como decorrência, dentre outros aspectos, da aplicação direta dos ditames da eficiência e da boa administração.

Nesse sentido, integra a própria noção de serviço público a sua adaptação consoante as modificações das necessidades e as alterações dos modos possíveis de sua satisfação. Isso significa que "[...] há um dever para a Administração de atualizar a prestação do serviço, tomando em vista as modificações técnicas, jurídicas e econômicas supervenientes"[37], sempre visando à máxima eficácia do agir administrativo.

Assim, também em um contexto de permanente mutabilidade na prestação de serviços públicos, torna-se um dever jurídico para a Administração estabelecer e concretizar uma atuação permeada por elementos de governo eletrônico, fazendo evoluir os serviços públicos e as formas utilizadas para a sua satisfação.

2.4. Publicidade

O princípio da publicidade estabelece que os atos da Administração Pública devem ser dotados da mais ampla divulgação possível, porquanto viabiliza o controle da legitimidade da conduta dos agentes públicos. A publicação de atividades administrativas se mostra imprescindível, tendo em vista a necessidade de se conferi-las uma maior exposição, já que apenas em raras hipóteses o sigilo no âmbito da Administração é admitido[38].

---

[35] MELLO (2010; 122)

[36] JUSTEN FILHO (2011; 701)

[37] JUSTEN FILHO (2011; 701)

[38] CARVALHO FILHO (2011; 23). Vale destacar, porém, que a publicidade não tem sentido único de divulgação dos atos da Administração Pública, mas pode se referir, também, à sua condição de eficácia, uma vez que estes só podem produzir efeitos jurídicos na esfera dos administrados após a sua publicação.

Nesse sentido, Lucas Rocha Furtado preconiza que:

> A publicidade é consequência direta do princípio democrático. Somente em regimes ditatoriais pode ser admitida [...] a prática de atos secretos, sigilosos. É direito da população, e dever do administrador, divulgar os atos praticados pela Administração a fim de que possam os cidadãos tomar as providências necessárias ao controle da legalidade, da moralidade, da eficiência das atividades do Estado.[39]

Com efeito, a utilização de novas tecnologias pela Administração Pública assume, em um Estado Democrático de Direito, a feição de instrumento apropriado para uma ampliação da capacidade de divulgação de seus atos, efetivando, assim, os ditames do referido princípio.

Por intermédio da publicidade torna-se possível o controle mais rigoroso das condutas administrativas. Nesse sentido, a partir de programas de governo eletrônico, a publicidade pela internet se insere no regime de Direito Público como propulsora da sindicabilidade das atividades administrativas, em favor do exercício da cidadania[40].

2.4.1. Transparência

O princípio da publicidade pode ser traduzido como a obrigação de o ente público dar transparência aos seus atos[41], consagrando, pois, o dever administrativo de manter plena a transparência dos comportamentos da Administração. Nada mais óbvio, pois em um Estado Democrático de Direito não se pode permitir que os assuntos de interesse geral sejam ocultados[42].

Nas situações em que os direitos não são de conhecimento geral, sua reivindicação se torna mais difícil, o que resulta na imposição de que a Administração Pública deve atuar de forma transparente, com o intuito de se permitir o pleno exercício dos direitos e garantias estabelecidos no ordenamento jurídico. Destarte, o aludido princípio tem como consequência a obrigatoriedade de divulgação pelo Estado dos atos, contratos e demais instrumentos jurídicos celebrados pelos seus agentes[43].

Nesse sentido, em nome da transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000 elege, em seu artigo 48, parágrafo

[39] FURTADO (2012; 94)
[40] MOTTA (2011; 16)
[41] FURTADO (2012; 94)
[42] MELLO (2010; 114)
[43] MOTTA (2011; 16)

único, inciso II, como instrumento de transparência do setor público, a liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Como decorrência dessa determinação legal foi lançado, no mês novembro de 2004, por iniciativa da Controladoria-Geral da União, o "Portal da Transparência do Governo Federal", cuja média mensal de acessos, só no ano de 2012, ultrapassa a quantia de 335.000 visitantes, demonstrando que a adoção de medidas relacionadas ao governo eletrônico vai ao encontro da necessidade de uma ampla transparência das condutas administrativas.

O Portal da Transparência representa, pois, uma importante via de acesso dos cidadãos aos gastos do governo, contribuindo com a disponibilização de informações à coletividade, o que implica o aumento da transparência e da responsabilização, bem como o favorecimento de um maior controle da corrupção, concretizando os valores da cidadania[44].

Outrossim, um dos reflexos mais recentes da adoção de elementos de governo eletrônico por parte do Estado brasileiro pode muito bem ser encontrado na Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que estabelece regras acerca dos procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no sentido de garantir o direito fundamental ao acesso às informações relacionadas à atuação de seus agentes.

Nesse contexto, ratifica-se o dever jurídico da Administração Pública quanto à divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por ela produzidas ou custodiadas, exceto aquelas previstas em lei como confidenciais. Isso deve ser realizado através de todos os meios disponíveis e de maneira obrigatória em sítios na internet, o que comprova a natureza especial do meio eletrônico na garantia da publicidade dos atos da Administração.

Assim, como decorrência direta da aplicação do princípio da publicidade, a internet se coloca como instrumento para a concretização de direitos fundamentais, o que demonstra a importância do desenvolvimento de novos modelos de atuação por parte do Estado.

2.4.2. Prestação de contas: *accountability*

No contexto contemporâneo, a modernização dos meios de comunicação, em especial no que se refere à transmissão e divulgação de informações pela via magnética, deve ser considerada pela população como um verdadeiro me-

[44] BRAGA (2008; 16)

canismo para acompanhar e controlar a atividade administrativa. Diante disso, Lucas Rocha Furtado ensina que:

> [...] É dever do Estado o de desenvolver soluções em informática que permitam o controle da Administração, sobretudo em relação à execução dos gastos púbicos. [...] Somente a efetiva participação da população no controle da Administração Pública, sobretudo em relação à execução dos gastos públicos, **o que pode ser feito pela adoção dos mecanismos de transparência a serem disponibilizados na internet, pode possibilitar o efetivo controle dos gastos públicos por meio do tão sonhado controle social.**[45] (grifo nosso)

Desse modo, o uso de novas tecnologias configura elemento indispensável para o controle da atuação do Estado a ser realizado pelos administrados. Essa constatação, por si só, já demonstra que a adoção dos preceitos do governo eletrônico no âmbito da Administração Pública é obrigatória, porquanto sua prestação de contas realizada por meio digital possibilita uma ampliação do controle realizado pelos titulares do interesse da coletividade.

Por sua vez, a *accountability* se desenvolve em mecanismos institucionais que devem coagir permanentemente os governos a prestarem contas à sociedade e a outros atores no sistema político, assegurando o controle público das ações da Administração[46].

Isso permite que os cidadãos não apenas sejam informados sobre a atuação administrativa, mas, também, possam influir na definição das metas coletivas, não somente por meio das eleições, mas no decorrer dos mandatos dos seus representantes, o que assegura a responsabilização ininterrupta dos governos[47].

Nesse contexto, a implantação de projetos de governo eletrônico decorre diretamente dos preceitos da *accountability*, uma vez que possibilita a existência de mais um instrumento de vigilância do exercício dos poderes estatais, implicando a criação de novos mecanismos institucionais de prestação de contas dos atos praticados pela Administração Pública.

Destarte, o uso da internet e o emprego de programas de governo eletrônico pelo Estado são capazes de conferir soluções a um dos problemas mais

[45] FURTADO (2012; 94)

[46] BARBOSA *et. al.* (2009; 27) No entanto, cumpre destacar que de acordo com Arlindo Carvalho Rocha (2011; 87) a compreensão do seu significado tem natureza progressiva e, portanto, não se exaure. A cada análise da *accountability* são acrescentadas qualificações ao termo, o que evidencia a sua capacidade de ampliação para manter a sua característica de garantir que o exercício do poder seja realizado a serviço do interesse público.

[47] BARBOSA *et. al.* (2009; 27)

importantes dos regimes democráticos modernos, porquanto consubstancia o desenvolvimento de processos permanentes de avaliação e responsabilização dos agentes públicos, permitindo que o cidadão controle o exercício do poder concedido aos seus representantes[48].

2.5. Concretização de direitos fundamentais

Faz-se mister ressaltar que o Direito Administrativo deve ser entendido como o "[...] conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam [entre outras] as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais [...]"[49]. Com isso, a teoria dos direitos fundamentais exerce papel de extrema relevância no entendimento da função administrativa e da Administração Pública contemporânea.

O regime jurídico-administrativo mantém uma relação direta com a realização dos direitos fundamentais, definidos especialmente a partir da dignidade humana, cuja manifestação se desenvolve de duas maneiras[50].

De um turno, o Direito Administrativo regula um setor de atividades e um complexo de organizações estatais e não estatais com o objetivo de estabelecer um limite aos poderes inerentes à existência do Estado e à evolução da sociedade. Assim, busca impedir que da concentração de poderes econômicos originem-se o sacrifício da liberdade e de outros direitos fundamentais. "[...] Sob esse ângulo, o direito administrativo é um instrumento de limitação do poder [...]"[51], que impõe à Administração um agir negativo.

Diante desse plano de consequência da aplicação direta da teoria dos direitos fundamentais ao Direito Administrativo, tem-se, portanto, que uma das principais premissas para que a Administração Pública realize direitos fundamentais de maneira adequada se relaciona com a existência de efetivos controles à sua atuação.

Para que o Direito Administrativo funcione no ordenamento jurídico como um instrumento de limitação do poder é imprescindível a consolidação de elementos que controlem o agir administrativo, garantindo, assim, a concretização de direitos fundamentais.

Nesse contexto, reveste-se de especial importância a utilização de novas tecnologias que acentuem e efetivem o exercício do controle do poder público, pois se relacionam diretamente com a garantia de liberdades e valores fundamentais consagrados no próprio texto constitucional, fundamento de validade de todo o sistema jurídico-administrativo.

---

[48] ROCHA (2011; 84)
[49] JUSTEN FILHO (2011; 63)
[50] JUSTEN FILHO (2011; 65)
[51] JUSTEN FILHO (2011; 65)

Em outras palavras, o emprego de elementos de governo eletrônico que possibilitem o controle dos organismos estatais e não estatais incumbidos do exercício da função administrativa[52] é medida obrigatória, que encontra fundamento na Lei Maior, porquanto essa consagra expressamente uma série de direitos fundamentais, impondo uma atuação negativa da Administração.

Nessa seara, o já mencionado "Portal da Transparência do Governo Federal" demonstra ser possível que institutos e mecanismos decorrentes do uso de novas tecnologias pela Administração sirvam como meio para que o Direito Administrativo exerça o seu papel de instrumento de limitação do poder, o que coloca o governo eletrônico como agente que auxilia, ao menos de maneira mediata, na concretização de direitos fundamentais.

Por outro lado, o Direito Administrativo é comprometido com a satisfação dos interesses coletivos e com o desenvolvimento ativo dos valores fundamentais, de modo que as organizações estatais e não estatais são estabelecidas com o objetivo de promovê-los[53].

Nesse sentido, Marçal Justen Filho preconiza que:

> [...] O Estado não existe para satisfazer as suas estruturas burocráticas internas nem para realizar interesses exclusivos de alguma classe dominante [...]. **O direito administrativo** – e o Estado, assim como outras instituições não governamentais que desempenham atividades similares – **somente se justifica como instrumento para a realização dos direitos fundamentais, entre os quais avulta de importância a dignidade humana.**[54] (grifo nosso)

A utilização de novas tecnologias por parte da Administração Pública como medida para a realização direta de direitos fundamentais já fora mencionada anteriormente quando do destaque conferido à Lei nº 12.527/2011, que impõe a utilização da internet pelo Estado para a efetivação do direito fundamental ao acesso às informações públicas.

Além disso, um dos argumentos mais robustos para o emprego de novas tecnologias no âmbito da Administração se refere a uma exigência que decorre diretamente da eficiência administrativa, no intuito de modernizar e adequar o agir do administrador aos novos anseios e necessidades dos administrados.

---

[52] A definição de função administrativa que deve permear a atuação da Administração Pública, implicando, como visto, a ampla utilização de elementos de governo eletrônico por parte do Estado brasileiro, é bem delineada por Marçal Justen Filho (2011; 94): "A função administrativa é o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção de direitos fundamentais [...]".

[53] JUSTEN FILHO (2011; 65-66)

[54] JUSTEN FILHO (2011; 66)

A eficiência administrativa configura um dos direitos fundamentais gerais do Direito Administrativo[55]. Dessa forma, as novas tecnologias se justificam no regime de Direito Público como instrumentos para a realização dos próprios direitos fundamentais, restando-se fácil concluir pela sua harmonia e pela obrigatoriedade de seu emprego no âmbito da Administração Pública.

3. Democracia e participação popular: e-democracia

Um Estado Democrático pode ser muito bem definido como aquele em que o povo, sendo o destinatário do poder político, participa, de modo regular e assentado em sua livre convicção, do exercício desse poder, a partir da incorporação de instrumentos democráticos com o objetivo de permitir essa participação[56].

No Direito contemporâneo, é imprescindível a reavaliação dos instrumentos da democracia e o aprimoramento da representação, promovendo, com isso, uma maior participação popular. Esse cenário político, pois, é amplamente favorável à utilização de novas tecnologias no setor público, tendo em vista uma necessária modernização das formas de exercício do poder político e de representação popular.

Os novos elementos tecnológicos, culturais e institucionais do exercício democrático – os quais derivam, em certos aspectos, da consolidação da internet e dos preceitos decorrentes do governo eletrônico – tornaram ultrapassados o sistema partidário existente e o atual regime de concorrência política, sobretudo quando analisados sob a ótica da representatividade de uma sociedade conectada em rede[57].

Assim, os pensadores contemporâneos já estabelecem uma série de opções para a reconstrução de uma moderna democracia informacional. Uma dessas perspectivas é a utilização da comunicação eletrônica como instrumento para se aprimorar as formas de participação política, de gestão de conhecimento e de comunicação horizontal entre os cidadãos e seus representantes[58].

A partir desse marco inicial é possível a construção de uma espécie de democracia eletrônica, capaz de servir como importante elemento de representação, decisão, controle e fiscalização, privilegiando a participação popular e garantindo o acesso à informação de uma parte da população dotada de conhecimento e informação por estar conectada à rede[59].

---

[55] JUSTEN FILHO (2011; 166)
[56] SUNDFELD (2008; 49-50)
[57] BERARDI (2008; 173)
[58] BERARDI (2008; 173)
[59] BERARDI (2008; 173-174)

A utilização da internet no setor público, portanto, representa uma alternativa capaz de ampliar a participação ativa dos cidadãos na gestão pública, possibilitando, da mesma forma, o controle incidente sobre os atos governamentais, vez que possui um poder interativo por meio do qual os cidadãos podem se comunicar com seus representantes, emitir opiniões sobre a sua atuação e reunir um número maior de informações políticas substanciais[60].

Destarte, o governo eletrônico pode ser encarado como um verdadeiro instrumento de restauração da: "[...] legitimidade do sistema político através da criação de novos canais de participação e de parcerias entre o setor público e setor privado ou de voluntariado, contribuindo para novas formas democráticas de interação entre os setores [...]"[61].

Ademais, como bem ressalta Luciana Andrea Accorsi Berardi:

> Na administração pública, as políticas públicas devem ser pensadas para olvidar esforços voltados à maximização da cidadania, do bem estar social, da transparência de governos, do cumprimento dos compromissos políticos que estão na alma da democracia, da qualidade de vida das populações, bem como da eficácia na aplicação de recursos públicos.[62]

De acordo com a aludida autora, a utilização de novas tecnologias no âmbito estatal deve ser considerada, pois, como política pública estratégica e de longo prazo, que ultrapassa os limites temporais dos governos e a organização institucional do Estado como ente político, apontando obrigatoriamente para o cidadão como foco, colaborador e partícipe dessa ação, tendo em vista a concretização da democracia participativa[63].

Um ótimo exemplo de exercício da democracia pela via eletrônica é a própria informatização do voto implantada no Brasil desde o ano de 1996. A votação eletrônica demonstra a solidificação da democracia, da cidadania, da igualdade e da representação, resultando em ganhos com eficiência e transparência em todo o processo[64], além de comprovar a necessidade de utilização de novas tecnologias no âmbito da Administração.

[60] TONHATI (2011; 02)
[61] TONHATI (2011; 08)
[62] BERARDI (2008; 175-176)
[63] BERARDI (2008; 176)
[64] BRAGA (2008; 13)

Conclusão

Diante da necessidade de o Estado se adaptar à evolução da sociedade, as inovações tecnológicas vêm alterando as formas de relacionamento dos governos com os cidadãos. Esse é o cenário em que o governo eletrônico e a internet assumem grande importância, vez que promovem a utilização de novas tecnologias nas condutas administrativas e a diversificação da atuação estatal em benefício dos administrados.

A formulação de programas de governo eletrônico orienta-se pela concretização do interesse público, pois tem como finalidade a promoção de benefícios para a coletividade, por meio de uma atuação estatal ágil, eficaz e eficiente. Essa nova forma do agir administrativo é compatível, também, com o princípio da legalidade, seja a partir de sua visão clássica ou pós-moderna, porquanto a utilização do governo eletrônico e da internet pela Administração encontra fundamento em diversas leis e no próprio texto da *Lex Fundamentalis*.

Os programas de governo eletrônico são verdadeiras ferramentas propulsoras da eficiência no setor público, consubstanciando os ditames da boa administração e potencializando o uso de novas tecnologias de maneira a concretizar as necessidades públicas.

A utilização de novas tecnologias pela Administração amplia a capacidade de divulgação de seus atos, aumentando a sua transparência. A publicidade pela internet é elemento de sindicabilidade das atividades do administrador, em favor do exercício da cidadania. Isso implica a criação de novos mecanismos institucionais de prestação de contas dos atos praticados pelo Estado, em atenção aos preceitos da *accountability*.

Por outro lado, diante da grande relação existente entre o regime de Direito Público e os direitos fundamentais, é possível que mecanismos decorrentes do emprego estatal das tecnologias de informação e comunicação sirvam como meio para que o Direito Administrativo exerça o seu papel de instrumento de limitação do poder, o que coloca o governo eletrônico como agente indutor da realização de direitos fundamentais.

Ademais, mencione-se a possibilidade de aumento da participação popular no exercício do poder, por intermédio da e-democracia, o que resulta na concretização dos princípios e valores democráticos de representação, decisão, controle e fiscalização, privilegiando a participação e garantindo o acesso à informação de uma parte da população conectada à rede.

Por tudo isso, a utilização da internet e dos ditames do governo eletrônico por parte do Estado brasileiro mostra-se compatível com o regime de Direito

Público. Muito além, a incorporação dos dois institutos à seara administrativa é medida obrigatória, tendo em vista a constante necessidade de a Administração Pública diversificar as suas formas de atuação em um mundo caracterizado pela permanente evolução tecnológica e das relações sociais.

Referências

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do serviço público**. Brasília. n. 2. p. 189-209. abr./jun. 2010.

BARBOSA, Alexandre Fernandes. *et. al*. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro. n. 43. p. 23-48. jan./fev. 2009.

BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. A tecnologia da informação em tempos de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e participação cidadã na era da informação. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. ano 16. p. 163-178. abr./jun. 2008.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 13. mar./abr./mai. 2008. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 04.03.2013.

BRAGA, Lamartine Vieira. *et. al*. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**. v. 59. p. 5-21. jan./mar. 2008.

BRASIL. **Decreto de 18 de outubro de 2000**. Disponível em: < http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/legislacao/decreto-de-18-de-outubro-de-2000>. Acesso em: 04.03.2013.

_____. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em: 04.03.2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 04.03.2013.

_____. **Portal da Transparência: estatística de acessos**. Disponível em: < http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/Estatisticas_visitacao/marco-2012.pdf>. Acesso em: 04.03.2013.

_____. **Portal de Governo Eletrônico do Brasil**. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br>. Acesso em: 04.03.2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Avaliação do Programa Governo Eletrônico**. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057274.PDF>. Acesso em: 04.03.2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed Rio de Janeiro: Editora *Lumen Juris*, 2011.

FRANCO, Ana Cristina de Paiva; STUBER, Walter Douglas. A internet sob a ótica jurídica. **Revista dos Tribunais**. v. 479. p. 60. mar. 1998.

FUNAI, Marcio Takeo; REZENDE, Denis Alcides. Governo eletrônico na gestão municipal: avaliação dos serviços eletrônicos da prefeitura de São José dos Pinhais (Paraná). **Gestão & Regionalidade**. v. 27. n. 80. p. 15-29. mai./ago. 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho [coord.]. **Curso prático de Direito Administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, gestão e governança**. Brasília. n. 2. p. 82-97. mai./ago. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TONHATI, Tania. Governo eletrônico, globalização e perspectivas da gestão pública para a democracia digital. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. n. 5. p. 1-13. 2011.