

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

VINÍCIUS GUEDES FLORÊNCIO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: a evolução da administração pública e a
busca pela máxima eficiência do regime jurídico administrativo

São Luís
2017

VINÍCIUS GUEDES FLORÊNCIO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: a evolução da administração pública e a busca pela máxima eficiência do regime jurídico administrativo

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Raimundo Nonato Serra Campos Filho.

São Luís
2017

Florêncio, Vinícius Guedes.

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: a evolução da administração pública e a busca pela máxima eficiência do regime jurídico administrativo / Vinícius Guedes Florêncio. - 2017. 71 p.

Orientador(a): Raimundo Nonato Serra Campos Filho. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Administração Eletrônica. 2. Administração Pública. 3. Evolução. 4. Máxima Eficiência. I. Campos Filho, Raimundo Nonato Serra. II. Título.

VINÍCIUS GUEDES FLORÊNCIO

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA: a evolução da administração pública e a busca pela máxima eficiência do regime jurídico administrativo

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

São Luís, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Raimundo Nonato Serra Campos Filho.
(Orientador)

(1º Examinador)

(2º Examinador)

À minha mãe e ao meu pai, e a todos aqueles que um dia já se sentiram prejudicados pela síndrome de ineficiência da Administração Pública, sobretudo aos que mesmo com todas as adversidades tentam melhorá-la com os recursos que lhes são disponibilizados, ainda que escassos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, que tornaram tudo isto possível, sempre me proporcionando os alicerces afetivos e materiais para que este objetivo fosse alcançado. É uma dádiva tê-los como pais. Fiquem com meus agradecimentos por todos os sacrifícios feitos por mim e por todas as demonstrações de amor incondicional.

À minha doce e compreensiva namorada, Cayara Mattos, que sempre esteve presente durante toda a minha incipiente trajetória no mundo do Direito e sempre me apoiou em todos os momentos da minha formação, mesmo naqueles em que deixei de proporcioná-la total atenção.

À minha belíssima irmã, pelos momentos de descontração e de expansão dos meus campos de visão negociais e jurídicos; ao meu irmão pelo incentivo a nunca desistir do caminho; a ambos pela preocupação e companheirismo diários, bem como por sempre se mostrarem amáveis e compreensíveis.

Agradeço, ainda, a todos os demais familiares: avós, tios e primos, queridos entes que estiveram e estão sempre dispostos a prestarem auxílio em qualquer situação. Em especial, ao meu tio Felipe Florêncio, quem sempre me ajudou desde as primeiras dúvidas sobre o mundo do Direito até aquelas mais preocupantes que se fazem presentes no término da graduação; ao meu tio Joca - João Florêncio, por incentivar o enveredar aos concursos públicos, sempre se mantendo disposto a ajudar; aos meus caríssimos primos e primas, que sempre demonstraram enorme companheirismo, afetividade e disponibilidade às conversas dos mais variados temas, inclusive jurídicos.

À minha chefe de gabinete, Quezia Custódio, que, em todos os dias de estágio sempre se manteve de portas abertas para tirar todas as dúvidas, bem como que, além disso, oportunizou ótimos momentos de descontração.

Aos amigos, pelo companheirismo e por toda a amizade, em especial às amigas consolidadas na UFMA, com as quais tive a oportunidade de passar esses cinco anos de aprendizados e conquistas: ao Grande amigo Abner Matos; à sempre companheira e por quem nutro enorme carinho, Dayana Sá; à primeira amiga da trajetória Gabriela Rocirene; ao companheiro Lukas Pereira e; à amistosa Rafaela Mesquita, por tornarem a passagem pela UFMA ainda mais gratificante e completa, com suas contribuições fraternais e intelectuais em todos os períodos que se passaram.

Às amizades construídas no núcleo da DPU, em especial ao grande amigo e antecessor, Jorge Barbosa, que me orientou durante seus últimos meses de estágio e se tornou uma amizade para além da DPU; à minha amiga Vitória, por quem guardo grande apreço; ao amigo Romyson Santos, que apesar de ser de turno diverso, tornou-se uma excelente amizade; ao amigo Marcelo que todos os dias nos possibilitou alguns momentos de descontração nos ofícios e a todos os outros que de alguma forma, intelectual ou fraternal, contribuíram na minha passagem pela DPU.

Registro meu sincero agradecimento à Prof.^a Dr.^a Lucylea Gonçalves França, minha orientadora no projeto deste trabalho monográfico, por suas valiosíssimas contribuições e correções, e por compartilhar seu conhecimento. Agradeço também ao Prof. Me. Campos, orientador definitivo neste trabalho monográfico, por sempre estar disposto a ajudar e auxiliar o corpo discente da Universidade Federal do Maranhão.

“O novo sempre aparece contra esmagadoras chances estatísticas e suas probabilidades, que, para todos os efeitos práticos, todos os dias equivale a certeza; o novo, portanto, sempre aparece sob o disfarce de um milagre.”

Hannah Arendt

RESUMO

O presente estudo pretende analisar a evolução da Administração Pública na tentativa de melhor atender toda a população, que possui necessidades incessantes, ao mesmo passo em que busca efetivar os ditames constitucionais, especialmente no tocante à eficiência, celeridade e publicidade, princípios estes que, além de normas e mandamentos de otimização constitucionais, são corolários do direito à boa administração pública. Assim, como temática central deste estudo, verificar-se-á o novo modelo de Administração Pública que surge para, junto com a tecnologia, alcançar um potencial maior de eficiência: o modelo eletrônico de Administração Pública. A fim de alcançar o mister deste estudo, levar-se-á em consideração não apenas a teoria abstrata, mas dados estatísticos concretos, que possibilitam a análise mais efetiva da Evolução da Administração Pública. Salutar salientar que tais dados serão, ainda, postos em comparação, com os de sistemas de Administração considerados mais evoluídos, bem como em relação aos dados pretéritos, para se vislumbrar todo o caminhar evolutivo da Administração a fim de concretizar a eficiência necessária à boa administração, o que apesar de já ter caminhado alguns passos, ainda encontra empecilhos em adversidades políticas e de falta de capacitação na gestão pública.

Palavras-chave: Administração Pública. Evolução. Máxima Eficiência. Administração Eletrônica.

ABSTRACT

This study aims to analyze the evolution of the Public Administration in an attempt to better serve the entire population, which has incessant needs, while search the constitutional dictates, especially in relation to efficiency, celerity and publicity. principles which are corollaries of the right to good Public Administration and regulations commandments of constitutional optimization. Thus, as the central theme of this study, will be check the new Public Administration model that emerges, together with technology, to reach a greater potential of efficiency: the electronic Public Administration model. In order to achieve the purpose of this study, the abstract theory and concrete statistical data will be considered to enable an more effective analysis of the Evolution of Public Administration. It should be noted that these data will also be compared with those of more advanced management systems, just as in relation to past data, in order to envisage the evolutionary progress of the Administration in order to achieve the efficiency necessary for good administration, which although had already walked few steps, still finds obstacles in political adversities and lack of capacity in public management.

Keywords: Public Administration. Evolution. Maximum Efficiency. Eletronic Administration.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	13
2.1. Evolução do modelo de administração pública nas constituições.....	14
2.2. Desenvolvimento constitucional do regime jurídico.....	16
2.3. O modelo atual de administração pública	22
3. DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO: a Constituição Federal e o controle da Administração Pública.....	27
3.1. Direito Administrativo e os princípios constitucionais	27
3.2. Boa administração	33
3.3. Governança.....	35
4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL.....	39
4.1. Conceitos interligados e evolução	39
4.2. Dados estatísticos	46
4.3. Da perspectiva comparada: administração pública nacional e internacional	51
5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL NO BRASIL: avanços e retrocessos	55
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS	65

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico pode ser dado como um questionamento realizado frente à indignação da população acerca da suposta ineficiência da Administração Pública, bem como uma análise comparativa com outros sistemas de Administração, sob a ótica da evolução dos sistemas adotados pelos órgãos públicos e das estatísticas que se alteraram com o implemento de sistemas diferentes.

Desde antes de nos tornarmos cidadãos, frequentemente somos assolados com a simples ideia de ir a um órgão público, pois associamos às burocracias muitas vezes desnecessárias e, é claro, à imensa quantidade de pessoas que estarão gerando tumultos nesses órgãos da Administração.

Perguntamo-nos, então, há necessidade de tanta morosidade na prestação de serviços administrativos? Será que não existem alternativas para gerar mais celeridade e eficiência especialmente nos serviços mais básicos e necessários?

Antes de responder a esses questionamentos, precisamos analisar de onde viemos, ou melhor, de onde veio a Administração Pública e sua evolução até chegar aos dias hodiernos, para somente então verificar a possibilidade dela evoluir para o nível seguinte. Frequentemente pensa-se que a Administração Pública foi criada como é hoje. Mas a verdade é que o modelo atual já é a evolução de um modelo pretérito que foi julgado ineficiente.

Se o modelo atual já é uma evolução, por que continua “ineficiente”? Deve-se ter em mente que os modelos de todas as coisas são criados para atender às necessidades de uma determinada época, tendo como mecanismos e limites a tecnologia destas. Nesse sentido, podemos vislumbrar uma analogia. Vejamos.

Houve um tempo no qual para se levar rapidamente uma informação de um reino (atualmente Estado) a outro, precisava-se percorrer longas distâncias à cavalo – para uma época remota, isto era mais eficiente do que enviar um mensageiro correndo (modelo antigo). Entretanto, se mudarmos o ponto de observação e compararmos com o mundo moderno, esse modelo não satisfaria a exigência populacional, visto que com os sistemas de informática atuais, as informações, em questão de segundos, percorrem continentes.

Nesse contexto, podemos então perceber que a Administração Pública realmente evoluiu, mas também podemos nos inquietar com o seguinte questionamento: será que o modelo atual nacional já não se encontra defasado?

Vimos que os serviços podem se tornar mais eficientes quando a tecnologia é superada, apresentando novas possibilidades. Nesse sentido, precisamos estabelecer o que

tornaria a Administração Pública ineficiente: se o seu modelo atual ou se a falta de evolução para o modelo seguinte com novas tecnologias.

Ademais, ante a criação de novas tecnologias, precisamos verificar onde esbarra a Administração para implementá-las. Nesse diapasão, verificar-se-ão os aspectos de governança e governabilidade, isto é, a capacidade de identificar as necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas eficazes. No caso em apreço, a necessidade estaria contemplada pela necessidade da população de obter mais celeridade e eficiência na prestação de serviços da Administração Pública, o que necessita, muitas vezes, do auxílio da evolução tecnológica.

Nesse sentido, pretende-se com essa monografia fazer uma análise da evolução administrativa, bem como do possível, porém talvez ainda distante, enveredar para um modelo mais atualizado de Administração Pública, um modelo que não somente aplica conceitos digitais, mas um modelo que é, em sua quase totalidade, Digital.

Mais do que isso, o objetivo deste trabalho é promover o debate de um tema que se afigura consideravelmente relevante, mas que dificilmente leva em consideração as limitações legais e de gestão.

O problema central ao qual se pretendeu responder com a presente monografia foi: o direito fundamental à boa administração pública tem sido efetivado frente à crescente demanda da população? A Administração Pública tem acompanhado a evolução tecnológica na era digital na qual vivemos?

Assim, para responder a esse questionamento, além da revisão bibliográfica doutrinária que permeia o assunto, procurou-se fazer uma análise de casos concretos que reflitam essa problemática, os quais constam dos processos de assistência jurídica gratuita instaurados perante o Núcleo de São Luís da Defensoria Pública da União (DPU), antes e depois da implementação do sistema digital, bem como de outros órgãos públicos que disponibilizaram/dispunham das estatísticas referentes a esse estudo.

Para delimitar-se o objeto empírico citado, foram escolhidas, em amostragem, as estatísticas dos anos de 2009 a 2016 da DPU do Núcleo de São Luís referente aos Procedimentos de Assistência Jurídica (PAJs) instaurados, considerando que o sistema digital foi implementado totalmente em 2013.

O trabalho foi desenvolvido com a seguinte estrutura:

No *primeiro capítulo*, procura-se explicar exclusivamente acerca da Administração Pública no Brasil, sua evolução no percurso das Constituições Nacionais, o desenvolvimento do Regime Jurídico e sobre o modelo atual implementado no Brasil.

No *segundo capítulo*, traça-se um panorama da eficácia do direito fundamental à boa administração pública no modelo atual de Administração Pública, levando-se em consideração o Direito Administrativo, os Princípios Constitucionais vigentes, aspectos de Governança e de Boa Administração.

No *terceiro capítulo*, explica-se, inicialmente, os conceitos preliminares à Administração Pública Eletrônica, as diferenças entre a Administração Pública Nacional e a Internacional, fazendo-se, de forma subsequente, uma perspectiva comparada entre ambos, bem como vislumbrando suas diferenças.

Por fim, no *quarto capítulo*, faz-se uma análise mais detalhada do implemento do sistema de Administração Pública Digital no Brasil, seus avanços e obstáculos, bem como a forma com que a população brasileira lida com os avanços tecnológicos, tendo em vista que não se deve apenas implementar um sistema mais atual possível para a população, mas garantir que esta tenha plena capacidade de utilizá-lo, sob pena deste se tornar ineficiente.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Antes de partir para a especificidade do tema, deve-se verificar os pontos mais alicerçáveis para apenas então enveredar ao mister outrora proposto. Desta forma, para tecer pontuações sobre a Administração Pública e sua evolução, faz-se necessário conhecê-la conceitualmente e no espaço, ou seja, questiona-se: o que é isto, a Administração Pública? Sob quais modelos foi adotada no Brasil durante os séculos?

Tais questionamentos se fazem necessários para que possamos definir o objeto tema do presente estudo, bem como para que não restem dúvidas quanto à dinamicidade característica do mesmo. Então, passamos a responder.

A Administração Pública pode ser analisada sob várias óticas, dentre elas a formal e material, conforme se observa das lições do grandioso mestre Hely Lopes Meirelles, infra transcritas.

A administração pública, em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. (MEIRELLES, 2013, p. 66).

Conforme a lição do referido mestre, a análise que se propõe no presente estudo, contempla a Administração Pública em sentido material e procedimental, não se aprofundando na acepção formal, que contemplaria o estudo evolutivo dos órgãos da Administração Pública, isto é, os órgãos da Administração Pública Direta e Entes da Administração Pública Indireta (autarquias, fundações e empresas estatais).

Na busca de melhor entender a aplicação do direito e a evolução histórica do modelo de Administração Pública, deve-se tomar cuidado para não apenas verificar a literalidade dos textos Constitucionais, sob pena de, quiçá, não alcançar o objetivo proposto.

Nesse sentido, o Excelentíssimo Jurista Carlos Maximiliano leciona:

Toda lei é obra humana e aplicada por homens; portanto imperfeita na forma e no fundo, e dará duvidosos resultados práticos, se não verificarem, com esmero, o sentido e o alcance das suas prescrições. (...) Surgem fenômenos imprevistos, espalham-se novas ideias, a técnica revela coisas cuja existência ninguém poderia presumir quando o texto foi elaborado. Nem por isso se

deve censurar o legislador, nem reformar a sua obra. A letra permanece: apenas o sentido se adapta às mudanças que a evolução opera na vida social. (MAXIMILIANO, 2013, p. 8 e 10).

Ou seja, de forma mais simples e adequando-se ao presente estudo, tem-se que a prática da Administração muitas vezes pode diferir da teoria, especialmente levando-se em consideração seus empecilhos e possibilidades.

Ademais, frisa-se que os modelos a serem analisados são aqueles que decorrem das Constituições, não se aprofundando nas questões Administrativas Pré-Constitucionais, como a Administração das Capitâneas Hereditárias e a utilizada pelos Índigenas, que apesar de pouco citada pela doutrina não deixa de ter suas peculiaridades administrativas.

2.1. Evolução do modelo de administração pública nas constituições

Inicialmente, a fim de tratar do modelo ora nascente de Administração Pública, faz-se necessário um breve percurso na evolução dos modelos de Administração Pública, em especial no ordenamento jurídico brasileiro (Cartas Magnas de 1824-1988).

Nesta perspectiva histórica, podemos observar que a Administração Pública brasileira evoluiu passando por 3 (três) modelos, quais sejam: o modelo patrimonialista (até início do século XX), o burocrático (durante início do século XX) e o gerencial (a partir dos anos 1970), cada qual com suas peculiaridades as quais passa-se a analisar.

O Modelo Patrimonialista de Administração Pública é um modelo considerado típico dos estágios mais primitivos da sociedade, isso porque possui como característica principal a incapacidade de distinção entre o público e o privado – conforme se verá no subcapítulo subsequente, verifica-se este modelo durante a Administração Imperial, na qual o Imperador detinha inclusive o Poder Moderador, que poderia controlar as ações dos demais, bem como estabelecer diretrizes a serem seguidas.

Este modelo de Administração, por ser primitivo nas sociedades, é baseado em relações de lealdade pessoal – não havendo, portanto que se falar na impessoalidade típica do regime jurídico atual –; os bens públicos e privados são geralmente confundidos entre si, não havendo clara distinção; o centro do modelo, como já se deixou implícito, era o chefe político, que poderia fazer determinações conforme seu interesse; o modelo, ainda, cria um ambiente propício às figuras do clientelismo e nepotismo (atualmente esta figura se encontra vedada pelo ordenamento jurídico, conforme súmula nº 13 do STF), assim como mais favorável à corrupção (STF, 2008).

Segundo o Jurista Raimundo Faoro (1979), as nomeações baseavam-se em critérios pessoais e trocas de favores, então denominou o grupo de domínio do poder de Estado de “estamento burocrático”, pois ao contrário da concepção de Classe Social, o Estamento não está relacionado a poder econômico, mas sim ao *status* social. Veja-se.

(...) a situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ela pertence; não raro hereditariamente (FAORO, 1979, p. 61).

Visando a frear a expansão patrimonialista e, com base nos estudos de Max Weber sobre as formas de dominação, surge, no início do século XIX o modelo burocrático, também chamado de Modelo Racional-Legal, que, ao contrário do modelo primitivo anterior, tinha por atributos a impessoalidade, especialização, hierarquia, normatização e meritocracia.¹

A mudança de modelos se deu visando a suprimir vários malefícios do modelo patrimonialista – embora, contudo, não se fosse possível esperar que resolvesse todos. A característica da hierarquia surgiu para eliminar, pelo menos de forma regional (em alguns casos), a variabilidade de resultados e julgamentos subjetivos. Ponto importante é que a autoridade passou a residir na posição (cargo), e não mais na pessoa.

Esse atributo é altamente vinculado à meritocracia, especialmente tendo em vista que as carreiras passaram a ser organizadas hierarquicamente, com promoções por tempo de serviço e mérito próprio dos empregados.

Ademais, com a organização, houve maior controle dos procedimentos efetuados pela Administração, impedindo tratamento diferenciado – pelo menos havendo uma mitigação deste – e garantindo certa neutralidade. No mesmo sentido, a organização proporcionou maior grau de eficiência devido a padronização dos procedimentos.²

Quanto ao atributo da Normatização, serviu para padronizar comportamentos e procedimentos, reduzindo o risco de decisões discricionárias. Ocorre que também gerou certas disfunções, como o formalismo extremo, a legalidade rígida em detrimento da busca de resultados, gerando uma flexibilidade limitada que criou morosidade e lentidão do processo administrativo e decisório em geral.

¹ Esses atributos podem ser identificados inclusive no modelo atual;

² Cumpre memorar, a Administração Pública nunca possuiu autorização para ser ineficiente, devendo sempre buscar pela máxima eficiência, não importando o modelo;

Para este modelo, o cumprimento das regras passou a ser um fim em si mesmo, visto que a legalidade preponderava em relação à eficiência. Ademais, a hierarquia gerou um acúmulo de poder tamanho que criou dificuldades de responsabilidade por conta da ética da obediência.

O modelo burocrático começou a se ver em apuros com a globalização, quando se viu em dificuldades de controlar as informações entre os cidadãos, o que ocasionou – junto com a corrupção e falta de investimentos eficientes na Administração Pública – a baixa qualidade na prestação dos serviços públicos.

Com o aumento dos tributos e a insatisfação em relação aos serviços públicos prestados, o modelo burocrático se viu em situação crítica, abrindo caminho para o surgimento de um novo modelo de Administração Pública, que teria como diretriz a máxima eficiência em detrimento da máxima legalidade, o atual modelo gerencial – modelo a ser aprofundado em subtítulo próprio.³

Passa-se, antes de se aprofundar no modelo gerencial – modelo que se faz mais presente na Constituição de 1988, apesar de seu início ser remetido aos anos 70 –, ao estudo do desenvolvimento constitucional do regime jurídico da Administração pública no Brasil, a fim de que seja observada toda a evolução que acompanhou o enveredar dos modelos.

2.2. Desenvolvimento constitucional do regime jurídico

O Primeiro Regime Jurídico de Administração Pública no Brasil (Constituição Outorgada de 1824) surgiu com algumas peculiaridades em relação ao regime atual, sendo a principal uma adição à teoria clássica da repartição de poderes. Ou seja, na teoria Clássica (MONTESQUIEU, 2009), havia os poderes legislativo, executivo e judiciário, com pesos e contrapesos para que um poder pudesse limitar o outro. No modelo Constitucional de 1824 (BRAZIL, 1824), podemos observar um quarto poder, o Moderador, conforme se observa no texto Constitucional do Império.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o **Poder Moderador**, o Poder Executivo, e o Poder Judicial (BRASIL, 1824, grifo nosso).

³ É importante frisar que por mais que tenha havido certa evolução no modelo de Administração Pública, nenhum deles foi inteiramente abandonado, portanto, ainda podemos encontrar muitos traços da Administração Patrimonialista (especialmente nos municípios) e burocrática.

Esse poder encontrava-se acima e entre os demais, podendo limitá-los, mas sem sofrer limitações. À época, era exercido pelo Imperador, que era inviolável e irresponsável pelos seus atos e, também, chefe do poder executivo, ou seja, o poder Moderador, na prática, estava em patamar superior aos demais, tendo em vista que poderia ser utilizado para moderação dos demais.

A Administração Pública, durante esse período, ficava completamente subordinada à vontade do Imperador, devendo exercer seu mister com base nos ditames estabelecidos por ele.

Pouco se tem, na Constituição de 1824, sobre o modelo e a forma de fiscalização da Administração Pública propriamente dita, havendo mais dispositivos sobre os poderes do governo imperial que também detinha a função de fiscalizador, haja vista que sua vontade deveria ser cumprida. Desta forma, tem-se que a Administração Pública possuía características pessoais, bem como o modelo adotado à época.

Importante frisar que, apesar de se ter tomado como marco inicial do presente estudo a Constituição de 1824, não significa que a colônia brasileira não detinha um aparato estatal, vejamos nas palavras de Frederico Lustosa da Costa.

(...) Tomar o desembarque da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808, como marco para a construção do Estado nacional não significa dizer que nada existisse em termos de aparato institucional e administrativo. Havia na colônia uma ampla, complexa e ramificada administração. Caio Prado Júnior (1979:299-300) adverte que, para compreendê-la, é preciso se desfazer de noções contemporâneas de Estado, esferas pública e privada, níveis de governo e poderes distintos (COSTA, 2008, p. 4).

Nesse diapasão, temos um território imenso sob o governo e fiscalização de poucas pessoas, pois a Administração Pública era realizada por aqueles que determinava o Imperador (Modelo Patrimonial). Diante disso e da falta de tecnologias evoluídas à época, o resultado não poderia ser outro que uma Administração ineficiente e demasiadamente lenta, pelo menos para aqueles que não estavam nas graças imperiais.

Verifica-se claramente a característica patrimonialista da Administração Pública colonial perdurando no período imperial, sendo a principal particularidade deste modelo a confusão entre o público e o privado (CARVALHO, 1997), ou seja, não havia a coisa pública, podendo o soberano – imperador – impor sua vontade sobre todos os bens, fossem eles públicos ou privados.

Nesse sentido, vemos que o modelo de poder era Absoluto, sendo o imperador irresponsável pelos seus atos e podendo moderar e malear os poderes conforme sua vontade.

Após o período em questão e com o advento do Federalismo, especialmente nos Estados Unidos, foi promulgada a Constituição de 1891, onde verifica-se a exclusão do Poder Moderador, conforme podemos observar no texto magno.

Art.6 - O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:

(...)

II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:

(...)

d) a independência e harmonia dos Poderes;

(...)

Art 79 - O cidadão investido em funções de qualquer dos três Poderes federais não poderá exercer as de outro.

(BRASIL, 1891, p. 1-2 e 24).

Desta forma, podemos verificar que a Legalidade Administrativa começa a se estabelecer, ou seja, não ficando mais dependente da vontade de um Moderador que poderia alterar, unilateralmente, toda a Administração de forma infundamentada, bem como estabelecer regras conforme seu interesse.

Mesmo com a evolução frente ao modelo antecedente e com a adoção da teoria clássica dos poderes, não foi estabelecido na Constituição um capítulo próprio para a Administração Pública, podendo, entretanto, serem observadas normas esparsas no texto constitucional – o que não foi inovador frente à pretérita, que também possuía normas administrativas esparsas.

Após, inspirados pelas ideias sociais (especialmente na Alemanha, com Weimar e no México) foi promulgada a Constituição de 1934, na qual se verificou uma série de direitos que estabeleciam uma prestação positiva do Estado (isto é, direitos humanos de 2ª dimensão). (BRASIL, 1934)

Diante disso, poder-se-ia começar a imaginar uma Administração que não tivesse apenas regras que impedissem o abuso de direitos (prestação negativa), mas uma Administração Pública que tivesse obrigações positivas, ou seja, de fazer.

Na repartição de competência desta Constituição, vislumbramos a preocupação do Estado com a fiscalização da Administração Pública, isto é, com uma maior transparência das ações, para gerar uma maior efetividade das verbas empregadas.

Nesse diapasão, vemos que a Constituição estabeleceu expressamente o dever dos estados de prestarem contas pela Administração, conforme o art. 7º, f, da Constituição Federal de 1934.

Art. 7 - Compete privativamente aos Estados:

I - decretar a Constituição e as leis por que se devam reger, respeitados os seguintes princípios:

(...)

f) prestação de contas da Administração;

(...)

(BRASIL, 1934, p. 3).

Também nesse sentido, ficou facultado ao Estado a criação de órgão de assistência à Administração Municipal e de suas finanças, conforme §3 do art. 13 “É facultado ao Estado a criação de um órgão de assistência técnica à Administração municipal e fiscalização das suas finanças.” (BRASIL, 1934, p. 6).

Na Constituição de 1934 (BRASIL, 1934), apesar de não haver capítulo próprio para a Administração Pública ainda, vê-se que foi incluído um específico para tratar dos funcionários públicos no título VII, onde podemos verificar o nascimento de certas características da Administração Pública moderna, como a obrigatoriedade de concurso público (Art. 170, 2º), a responsabilidade do funcionário público junto com a administração pública (neste momento solidária e subjetiva para ambos, devendo ser provada negligência, omissão ou abuso de poder, conforme art. 171) e a vedação à acumulação de cargos públicos remunerados, exceto com uma função de magistério (Art. 172).

Com o advento da Constituição de 1937 (considerada uma constituição de “não-direito”), vê-se pela primeira vez a preocupação com a Administração Pública propriamente dita, com a criação de um órgão especial, o Departamento Administrativo, para ela e a instituição de princípios, conforme art. 67.

Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, **do ponto de vista da economia e eficiência**, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

(BRASIL, 1937, p. 43. Grifo Nosso).

No dispositivo supracitado, pode-se vislumbrar a preocupação com a eficiência administrativa e a economicidade, bem como a execução orçamentária. Desta forma, observa-se que a preocupação com a eficiência, apesar de nem sempre ter sido explícita no texto Constitucional, não é atual, mas vem de tempos pretéritos, pois a eficiência administrativa é benéfica para todos, vez que visa ao melhor emprego das verbas públicas para atender seu mister, gerando economicidade e qualidade de serviços.

Nesse sentido, veja-se as palavras do Ilustre Mestre José dos Santos Carvalho Filho, que leciona o seguinte:

O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional (CARVALHO FILHO, 2008, p. 25).

Complementando, ainda, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), referência na doutrina brasileira, entende que o referido princípio emerge por duas vias: numa, o modo de atuação do agente público, devendo este buscar sempre o melhor desempenho possível com a finalidade de atingir as metas desejadas e, noutra, a organização da Administração Pública, buscando sempre otimizar os resultados.

Assim, embora os doutrinadores supra sejam dos tempos atuais e, ainda que façam referência à Constituição Cidadã (BRASIL, 1988), a concepção geral de eficiência no âmbito da Administração Pública permanece a mesma, pois visa fazer mais com menos, gerando serviços melhores (de qualidade) com menos custos, o que não significa menor necessidade de orçamento, mas sim melhor uso deste.

A Constituição de 1946, por sua vez, não tratou de um organismo responsável pela Administração Pública como a anterior, ou de regras específicas para esta, mas novamente trouxe consigo capítulo dirigido aos funcionários públicos, sem grandes avanços no regime jurídico administrativo, apesar do retorno de direitos sociais suprimidos em 1937 (BRASIL, 1946).

Outrossim, a Constituição Outorgada de 1967 pouco dispôs, em dispositivos esparsos, sobre normas específicas à Administração Pública, novamente trazendo capítulo próprio para os funcionários públicos, com algumas inovações, como novas possibilidades de acumulação de cargo público (BRASIL, 1967).

Ainda tratando desta Constituição, houve a Emenda Constitucional (Ato Institucional) nº 01 de 1969, que para muitos juristas foi a Outorga de uma nova Constituição, devido às mudanças (RIBEIRO, 2014). Porém, Constituição nova ou Emenda, também não houve mudanças significativas específicas à Administração Pública, havendo, em geral, apenas supressão de direitos dos cidadãos.

Após o período de autoritarismo e Ditadura Militar, com o advento da Constituição Cidadã de 1988 (vigente até os dias atuais, apesar de inúmeras emendas), observa-se imensas mudanças no Regime Jurídico Administrativo, especialmente por se tratar de uma Constituição dirigente (isto é, que dirige a atuação governamental para determinados fins) e garantista, que visa suprimir eventuais abusos do Estado (GONÇALVES, 2015).

Principalmente, acerca dessas mudanças, pode-se observar a preocupação com a eficiência administrativa tomar caminho mais significativo, isto porque verificou-se deficiência tanto na transparência do emprego de verbas públicas (empecilhos às fiscalizações jurídicas e populares) quanto morosidade no âmbito judicial e administrativo, em geral, de satisfazer as demandas da população.

Vislumbra-se essa preocupação do Constituinte com a inclusão de direitos e garantias nesse sentido, conforme se observa no art. 5, incisos XXXIII e LXXVIII da Constituição da República Federativa do Brasil ora vigente. Veja-se.

Art. 5 - 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:

(...)

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;

(...)

LXXVIII - **a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.**

(BRASIL. 1988, após EC 45/04. Grifos Nossos).

O mesmo também se observa com a adoção de capítulo expresso para a Administração Pública tratando do regime jurídico administrativo, isto é, regras e princípios que vigem a Administração Pública. É o que se observa no art. 37 e ss. da Carta Magna vigente, conforme segue.

CAPÍTULO VII. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. SEÇÃO I. DISPOSIÇÕES GERAIS.

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

(...)

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

(...)

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

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

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e **XXXIII**; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Vide Lei nº 12.527, de 2011)

(BRASIL, 1988, após EC 19/98. Grifos Nossos).

Desta forma, nos dispositivos supracitados, vislumbra-se a evolução do regime jurídico administrativo durante os séculos no ordenamento jurídico brasileiro. Optou-se por aprofundar as mudanças provenientes na Constituição vigente que tenham relação com o tema proposto em oportunidade de capítulos posteriores para, assim, evitar a inflação capitular e posterior retomada do mesmo assunto.

2.3. O modelo atual de administração pública

Atualmente, no Brasil, o modelo de Administração Pública vigente, conforme já se fez emergir em tópico antecedente, é o modelo gerencial. Contudo, para chegar neste modelo, a Administração Pública passou por uma série de reformas buscando garantir a eficiência estatal. Inicialmente, as palavras do Prof. Luiz Carlos Bresser sobre o tema.

A crise do Estado burocrático-industrial ou burocrático desenvolvimentista era fato, mas não havia proposta para substituir esse modelo a não ser as idéias globalistas, as quais afirmavam que a globalização importava na perda de relevância dos Estados nacionais e seu papel, não havendo outra alternativa para as nações senão submeter-se às regras do mercado globalizado. Ora, eu já vinha criticando este tipo de visão desde meados dos anos 80. A grande crise que o país enfrentava desde os anos 80, era uma crise do Estado, mas uma crise cíclica, que decorria das distorções que o Estado sofrera nos 50 anos anteriores. A solução, portanto, não era substituir o Estado pelo mercado, mas reformar e reconstruir o Estado para que este pudesse ser um agente efetivo e eficiente de regulação do mercado e de capacitação das empresas no processo competitivo internacional. (BRESSER, 2001, p. 22)

Nos anos 1970 aos 1980, emergiram no País, visando conter as crises do Estado Burocrático, as reformas de primeira geração, buscando alcançar o Estado Mínimo e Economia/Eficiência.

Nesse sentido, houve a desconcentração do aparelho do Estado, vendas de ativos, privatizações, terceirização (diminuindo-se a máquina estatal poder-se-ia alcançar um maquinário mais fácil de administrar), utilização de técnicas gerenciais do setor privado (como se sabe, este setor, por viver do lucro, é o que possui as melhores técnicas gerenciais e aprimoramentos tecnológicos).

Com as mudanças supra, pôde-se obter uma melhor adequação do aparelho estatal, especialmente aos tempos de escassez, utilizando-se de técnicas de gestão para mitigar os custos.

A partir de 1995, emergiram as reformas de segunda geração (já na vigência da atual ordem Constitucional) nas quais se observa os seguintes objetivos, dentre outros: a busca pelo fortalecimento institucional (que havia passado por descrédito), da governança social, integração do bem estar social com a responsabilidade fiscal (MELO, 2005).

Diante da ingovernabilidade do regime burocrático, surgiram correntes de modelo gerencial buscando reverter as principais vulnerabilidades daquele. Nesse sentido, surgiu o Gerencialismo Puro (*managerialism*), que tinha como objetivo principal “fazer mais com menos”, organizando estruturas governamentais para que custassem menos, preocupando-se com desperdícios em períodos de escassez, bem como utilização de técnicas que melhorassem a eficiência. Esta corrente-modelo tem como eixo central a produtividade (ABRUCIO, 1997).

As principais medidas que emergiram junto com o Gerencialismo Puro foram o corte de pessoal (especialmente os que não estavam se mostrando produtivos), a privatização

em massa⁴, a descentralização administrativa e a utilização de técnicas de racionalização e controle orçamentário (COLEN, 2016).

Entretanto, a corrente supracitada logo começou a ser criticada, em especial por não estimular a construção de instituições voltadas à participação popular e pela desatenção à efetividade – apesar de ser um modelo mais eficiente, não houve aumento significativo da flexibilidade a fim de alcançar decisões concretas.

Diante disso, surgiu a nova corrente do modelo gerencial, o Consumerismo (*New Public Management*), que tinha como diretriz central a ideia de “Fazer Melhor”. Aqui, verificou-se que melhor do que gastar o mínimo era prestar serviços de qualidade, focando-se no usuário/consumidor. Para tanto, houve o aumento da competição entre prestadoras de serviço e adoção de novas formas de contratação. A principal crítica foi no sentido de que esta corrente do modelo significaria apenas direito de escolha, não atendendo realmente aos singulares desejos da sociedade (ABRUCIO, 1997).

Destarte, a corrente que emerge para satisfazer o pleito popular foi a da Orientação para o Serviço Público (*Public Service Orientation*), com principal diretriz sendo “Fazer o que deve ser feito” (ABRUCIO, 1997).

Com essa mudança, os principais objetivos passaram a ser: foco no cidadão, ênfase no desenvolvimento da aprendizagem social, fusão de ideias de gestão dos setores públicos e privados, garantia de participação e responsabilidade social, e transparência com controle social (COSTA, 2015).

Nesse diapasão temos que o Gerencialismo Puro tem foco na economia e eficiência, buscando alcançar os contribuintes, enquanto o Consumerismo tem foco na eficácia e qualidade, alcançando os clientes e, por fim, com foco na equidade, *accountability* (prestação de contas) e nos cidadãos (essencialmente pública, portanto), tem-se o *Public Service Orientation* (ROCHA, 2011).

Entretanto, o conceito de *accountability* e a efetividade da participação popular são ainda um tanto incipientes no Brasil, conforme se observa nas palavras de Maria Victoria Benevides em entrevista ao Jornal O Estado de São Paulo:

Cientistas políticos gostam muito de falar em *accountability*. O conceito é bonito: *accountability* é a prestação de contas dos governantes com responsabilização diante de irregularidades. Mas isso não vai funcionar

⁴ Nesse sentido, houve a devolução de várias atividades à iniciativa privada, deixando o Estado com a função regulamentar e com a prestação dos serviços mais essenciais.

enquanto não mudarmos nossa maneira de fazer política. O governo está sendo cobrado, mas a participação do povo nesse processo ainda é reduzida. Políticos, em geral, têm medo de se pelam de fazer consultas populares. Veja o que acontece com a reforma política: o povo sabe que os parlamentares têm vantagens, gostam de mordomias e trabalham pouco. Exceções à parte, esta é uma verdade (BENEVIDES, 2005).

Assim, têm-se como alicerces deste modelo:

A) o Pensamento Sistêmico – Entendimento das relações entre os diversos componentes organizacionais;

B) o Aprendizado Organizacional – A busca constante pelo alcance de novos patamares de conhecimento por meio da avaliação e reflexão;

C) a Cultura da Inovação – ao contrário do Modelo Administrativo anterior, cria-se um ambiente favorável à criatividade e à implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial à atuação da organização;

D) a Constância de propósitos – exercida pela alta administração buscando atingir o fim institucional;

E) a Orientação por processos e informações;

F) a Visão de Futuro e comprometimento com as pessoas, com foco no cidadão e na sociedade.

Visando-se a fortificar estes alicerces surgem critérios buscando a excelência do modelo, Segundo André Ribeiro Ferreira (2009) estes critérios são: Liderança; Estratégias e Planos; foco no Cidadão e na sociedade; Informação e Conhecimentos; e Processos e Resultados. Nesse sentido, veja-se.

Os Critérios de Excelência fazem parte de um modelo que propõe como sistemática avaliar a gestão, tomando como referência o estado da arte em gestão, em geral desenvolvido a partir dos prêmios nacionais da gestão. A ideia é a de que, para melhorar a eficiência e a eficácia das organizações em geral, precisamos ter uma visão e uma abordagem sistêmica da gestão, além de ter empresas que, tratando de todos os stakeholders, sejam socialmente responsáveis (FERREIRA, 2009, p.10).

Nesse diapasão, vislumbra-se a busca pela máxima efetividade do sistema. Observa-se também que a Administração Pública, a fim de melhor administrar, passou a ter como suas atividades principais a atividade regulamentar⁵ (por meio das autarquias

⁵É importante ter em mente que após a desestatização a fim de melhorar a eficiência dos serviços prestados, muitos serviços passaram para o regime privado, mesmo em regime de concessão, e o privado, por natureza, tende a buscar o lucro, mesmo que em detrimento da sociedade. Diante disso, houve a necessidade da

regulamentares), a prestação de serviços essenciais (saúde e educação) e a exploração de atividades com alto lucro econômico ou que possuíssem relação com a soberania/segurança nacional – como a exploração do petróleo, gás natural (BRODBEKIER, 2003).

Com o advento das Autarquias Regulamentares, pôde-se evitar que o setor privado tomasse conta dos serviços públicos apenas para lucrar em cima dos cidadãos. O lucro é, realmente, permitido e incentivado, porém os serviços prestados devem possuir algumas características para serem considerados adequados, conforme previsto na lei 8.987/95, que trata do regime de concessão e permissão dos serviços públicos. É o que se observa.

Art. 6 - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

(...)

(BRASIL, 1995).

Destarte, o novo modelo conseguiu recuperar certa parcela da credibilidade há muito perdida na prestação de serviços públicos. Entretanto, tão certo quanto a função do novo modelo de superar o anterior é que todo modelo tende a ser superado por um melhor e mais inovador. Fala-se do surgimento de um novo modelo de Administração Pública, um modelo apto a contemplar a utilização das inovações tecnológicas disponibilizadas na era atual, isto é, o Modelo Digital de Administração Pública.

3. DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO: a Constituição Federal e o controle da Administração Pública.

Feita a breve digressão teórica sobre a evolução do modelo de Administração Pública e do Regime Jurídico Administrativo nas Constituições brasileiras, cumpre adentrar, então, aos dispositivos atuais do Direito Administrativo que permitem e, também, impõem a evolução do sistema para alcançar, assim, uma Administração atual e condizente com os meios tecnológicos.

Para tanto, é necessário que primeiro se percorram os princípios fundamentais que embasam a Administração Pública, dentre os quais o princípio da eficiência, sobre o qual deita especial atenção este trabalho, a fim de que se possa entender a atual conjuntura que cerca tal direito, e como ele pode se refletir no plano da realidade fática, para além da realidade simplesmente jurídica.

A posteriori, uma vez que vislumbrados os princípios que regem a Administração Pública, enveredar-se-á para o entendimento de como se aplicam e possibilitam ou limitam tanto a Boa Administração quanto os aspectos de Governança.

3.1. Direito Administrativo e os princípios constitucionais

De forma preliminar, deve-se rememorar o que são normas princípios, que diferem das normas regras. Enquanto as regras são um mandamento específico (definitivo) que deve ser seguido, como o direito ao 13º salário, os princípios são mandamentos de otimização como assevera Robert Alexy (ALEXY, 1997).

Ou ainda, padrões que devem ser observados para alcançar um objetivo social, como leciona Ronald Dworkin.

(...) Denomino ‘princípio’ um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade. (...) Assim, o padrão que estabelece que os acidentes automobilísticos devem ser reduzidos é uma política e o padrão segundo o qual nenhum homem deve beneficiar-se de seus próprios delitos é um princípio. A distinção pode ruir se interpretarmos **um princípio como a expressão de objetivo social** (isto é, o objetivo de uma sociedade na qual nenhum homem beneficia-se de seu próprio delito) ou interpretarmos uma política como expressando um princípio (isto é, o princípio de que o objetivo que a contém é meritório) ou, ainda, se

adotarmos a tese utilitarista segundo a qual os princípios de justiça são declarações disfarçadas de objetivos (assegurar a maior felicidade para o maior número) (...) Os argumentos de princípio são argumentos destinados a estabelecer um direito individual; os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetos (DWORKIN, 2007, p. 36 e 141. Grifos Nossos).

O jus filósofo Alexy (2014) leciona que as normas, podem ser de dois tipos: normas-regras e normas-princípios. As regras possuem conteúdos mais categóricos, pois quanto a elas não há que se falar em cumprimento parcial: ou são cumpridas ou não o são (o que Dworkin denominou de *all or nothing*, “tudo ou não”).

Por outro lado, os princípios não estão restritos ao *all or nothing* peculiar às regras. São “mandamentos de otimização”, isto é, são indicadores que orientam a interpretação do ordenamento jurídico em determinado sentido, sem, no entanto, prever a maneira categórica como isso deverá ser feito (ALEXY, 2014). Deixando, portanto, uma margem de discricionariedade aos Agentes responsáveis por aplicar no caso concreto⁶ o princípio.

Destarte, exemplificação de regra seria o comando “não haverá pena de banimento”: portanto ou o banimento não existe, caso em que a regra é cumprida; ou existe, e, assim, viola-se a regra.

Por sua vez, exemplo de princípio é a norma que prevê que a Administração Pública deve ser eficiente: não existe apenas um modo específico ou conduta específica que possa fazê-la eficiente, mas todas suas condutas devem seguir o sentido da eficiência. Feita a breve lembrança, retorna-se ao mister deste capítulo.

Originalmente, a Constituição Federal vigente, surgiu com quatro princípios constitucionais alicerçais da Administração Pública expressos em seu Art. 37, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (BRASIL, 1988). Com o advento da Emenda Constituição 19/98, emergiu o princípio da eficiência – que até então havia sido tratado apenas de forma implícita pelas Constituições pretéritas. Veja-se.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

⁶ Em sentido amplo, isto é, não apenas em casos judiciais, mas especialmente durante a conduta de Agentes Públicos na administração da coisa pública e na função legislativa.

(...) – Grifo Nosso. (BRASIL, 1988, p. 25)

Apesar do foco deste trabalho estar em maior consonância com o Princípio da Eficiência, deve-se analisar, primeiramente, o princípio que limita a Administração Pública, o Princípio da Legalidade, tendo em vista que tem o condão de limitar o surgimento de um novo modelo Administrativo.

No âmbito das relações privadas, o Princípio da Legalidade é visto de forma bem abrangente, afinal, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei (BRASIL, 1988). Ou seja, tudo aquilo que não é vedado pelo Ordenamento Jurídico é permitido, corolário do princípio da liberdade.

Por outro lado, no que toca o Direito Público, o Princípio da Legalidade deve ser visto de forma restritiva, como legalidade em sentido estrito, pois, somente é lícito à Administração Pública fazer aquilo que a lei expressamente permita, sob pena de praticar um ato ilegal – o que, apesar de ser, muitas vezes, visto como um empecilho à eficiência, também é uma garantia ao cidadão (CARVALHO, 2017).

É mister elucidar que a legalidade em sentido estrito ou mitigada é uma garantia que visa a dar segurança jurídica aos que a norma submete, tendo em vista que, se assim não fosse, o Agente Público poderia se utilizar do poder público para abusar do poder, o que por conta do Princípio da Legalidade e moralidade é vedado pelo Ordenamento Jurídico (CARVALHO, 2017).

Outrossim, como princípio elementar Administrativo, tem-se a Impessoalidade, que é o princípio pelo qual o agente público não atua em nome próprio, mas em nome da Administração Pública, sendo assim uma das bases da responsabilidade objetiva do Estado, isto é, esta independe de culpa do agente.

Além desses, os Princípios da Moralidade, Publicidade e Eficiência. A moralidade não deve ser entendida como mera moral individual inerente a cada pessoa, mas a moral no sentido ético, a moral administrativa, pois o agente não age em nome próprio, mas em nome da Administração Pública (WAICK, 2009).

Acerca da Moralidade Administrativa, assevera Maria Zanella:

(...) implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que 'é imposta de dentro e vigora

no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário (DI PIETRO, 2012, p. 78.).

O Princípio da Publicidade é aquele pelo qual o ato público deve ser realizado de forma pública, sob pena nulidade – exceções à regra as situações que tutelam a segurança nacional e a vida íntima das pessoas.

Por fim, dos princípios expressos no Art. 37, caput da Constituição (BRASIL, 1988), o Princípio da Eficiência. Tem-se por eficiente aquilo que possui capacidade para produzir realmente um efeito ou ainda produzir com o mínimo de erros ou de meios.

Conforme a doutrina, a eficiência pode ser vista em dois sentidos, quais sejam: o Agente Público tem o dever de ser eficiente produzindo da melhor forma com os recursos que lhes são disponibilizados – produzir mais com menos, ou ainda, produzir algo de melhor qualidade, com menos recursos – e a Administração Pública tem o dever de se organizar da forma mais eficiente possível, tanto estruturalmente como de modo a alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Nesse sentido, leciona Maria Zanella.

(...) O princípio apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2007, p. 75).

Em sentido diverso, há quem leccione que não há necessidade de maiores elucidacões acerca do referido princípio, visto que é um dever implícito de todo funcionário público, ou melhor, da Administração Pública. É o posicionamento do Excelentíssimo Ministro Celso Antônio Bandeira de Melo.

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais suma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’ (MELO, 1999, p. 92).

Feitas tais considerações, é salutar emergir que os princípios supracitados deram alicerce jurídico a outros princípios de tamanha importância para a Administração Pública e para a fiscalização popular quanto a conduta dos administradores públicos, como os princípios da Probidade e da Transparência.

A probidade administrativa pode ser visualizada como uma consequência da moralidade, ou seja, é um modo mais específico de se falar que o Agente está seguindo a moralidade, especialmente servindo ao público e à Administração Pública com honestidade. Assim, veja-se na lição de José Afonso da Silva.

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4.º). A probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer’ (SILVA, 2012, p. 671).

O Princípio da Transparência, por outro lado, está mais ligado à publicidade e ao direito de acesso à informação – apesar de ter imensurável relação com moralidade, sendo inclusive um instrumento pelo qual se analisa a probidade. O Princípio da Transparência exsurgiu-se para dar maior força de fiscalização ao povo das condutas do Administrador Público (MARTINS, 2010, p. 36).

Assim, verifica-se que, tomando por base o princípio implícito da transparência, a Administração Pública tem o dever de ser cristalina para com administrados, permitindo amplo acesso às informações necessárias ao controle social da Administração (PINHO, 2016).

Destarte, fazendo com que a conduta do Administrador seja no sentido de tornar pleno o direito à Boa Administração, sob pena de incorrer em duras penas. Veja-se julgado do Tribunal Regional da 5ª Região acerca dos princípios supracitados.

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO DO ART. 11 DA LEI Nº. 8.429/92. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS PARA MUNICÍPIO. IRREGULARIDADES COMETIDAS PELO EX-PREFEITO. DESVIO DE FINALIDADE DAS VERBAS FEDERAIS ORIUNDAS DO FUNDEF. ATOS ATENTATÓRIOS AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO GENÉRICO DA CONDUTA DO AGENTE. OBSERVÂNCIA. MANUTENÇÃO DAS PENALIDADES DO ART. 12, III, DA LIA IMPOSTAS NA SENTENÇA. PROPORCIONALIDADE E

RAZOABILIDADE. RECURSOS IMPROVIDOS. 1. Cuida-se de apelações interpostas em sede de ação civil pública por ato de improbidade contra a sentença que julgou parcialmente procedente o pedido ministerial para condenar o réu, Horácio de Melo Sobrinho, pela prática de atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, tipificados no artigo 11, caput, da Lei nº. 8.429/92, aplicando-lhe as sanções de suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de quatro anos e de pagamento de multa civil no valor equivalente a duas vezes o valor da remuneração percebida na época dos fatos. 2. Adotam-se, com fundamento na motivação referenciada ("per relationem"), como razões de decidir as razões contidas na sentença recorrida. 3. Há prova nos autos da materialidade e da autoria das condutas irregulares descritas na inicial, que culminaram com a utilização indevida dos recursos do FUNDEF em ações outras que não aquelas destinadas exclusivamente à educação; na não aplicação do percentual legal mínimo no pagamento dos profissionais de magistério, bem como na completa ausência de controle e fiscalização na utilização dos referidos recursos. 4. **Incontrovertida a violação aos princípios da legalidade, da transparência e da moralidade administrativa**, já que a administração municipal aplicou recursos do FUNDEF em desconformidade com a legislação correlata à época (Lei nº 9.424/1996), posto que, nos termos do art. 2º do citado diploma normativo, "os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério"; e "os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público" (art. 7º), o que não aconteceu no caso sub examine. 5. **Caracterizada a violação do princípio, para a aplicação da sanção prevista no artigo 12, III, do diploma legislativo, pouco importa saber se houve efetivo prejuízo ao erário ou se os valores foram desviados para atender a um interesse público ou para favorecer o próprio gestor municipal ou a terceiros(...)**. 10. Restaram evidentes as irregularidades (...), por serem atentatórios aos **Princípios da Administração Pública**, e seguindo-se corretamente os critérios de proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das sanções do art. 12, inciso III, do mesmo diploma legal, dentro do contexto fático-probatório constante dos autos, não havendo nada a reparar, também neste tocante. 11. Irreparável a sentença recorrida, pelos seus próprios fundamentos, não havendo, inclusive, razões para a majoração das sanções aplicadas. 12. Apelações improvidas. (TRF5. AC 00002711520124058309. QUARTA TURMA. RELATOR DESEMBARGADOR FEDERAL ROGÉRIO FIALHO MOREIRA. DATA DA PUBLICAÇÃO: 31/07/2014. Grifos Nossos).

Nesse diapasão, pode-se constatar que a violação dos princípios elementares da Administração Pública, ainda que por falta de prestação de contas (conduta que fere o princípio da transparência) pode ensejar ação de improbidade administrativa.

Ressalta-se que a Improbidade Administrativa não resta configurada apenas quando há efetivo dano ao erário ou prejuízo, mas também quando resta caracterizada a violação aos princípios que regem a Administração Pública.

Feitas as considerações supras, envereda-se para a análise do Princípio da Boa Administração.

3.2. Boa Administração

O Direito Subjetivo, também chamado de princípio, à Boa Administração foi reconhecido, preliminarmente e com maior nuance, no âmbito internacional, na tentativa Europeia de “estruturar o Direito Administrativo no habito saudável da racionalidade dialógica e multiforme” (FREITAS, 2009, p. 19)

Assim, o direito à Boa Administração emergiu expressamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Veja-se.

Artigo 41º. Direito a uma boa administração.

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
 2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente,
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados por suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.
- (CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2000. Grifo Nosso).

Administrar é o ato de gerir, governar ou dirigir algo. Um conceito certo, entretanto, quando se fala em bem administrar ou fazer uma boa administração, tem-se uma ideia abstrata, pois algo só é bom ou ruim em relação a outra coisa.

A concepção de Boa Administração vai além do respeito à legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, pois mesmo que atendidos todos esses princípios-

requisitos, a administração ainda deve se atentar ao direcionamento da eficiência. Entretanto, mesmo assim, ainda é preciso que a administração seja voltada para as reais necessidades do povo, sob pena de não se obter uma boa administração da coisa pública.

Nessa linha, pode-se observar que o direito à Boa Administração não é visualizado como um conceito preciso, mas como um leque de direitos. Assim bem leciona Juarez Freitas.

(...) o direito fundamental à boa administração é lídimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados numa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos. No conceito proposto, abrigam-se, entre outros, os seguintes direitos: (a) o direito à administração pública transparente, que supõe evitar a opacidade (salvo nos casos em que o sigilo se apresentar justificável, e ainda assim não definitivamente), com especial destaque para o direito a informações inteligíveis, inclusive sobre a execução orçamentária e sobre o processo de tomada das decisões administrativas que afetarem direitos; (b) o direito à administração pública sustentável, que implica fazer preponderar, inclusive no campo regulatório, o princípio constitucional da sustentabilidade, que determina a preponderância dos benefícios sociais, ambientais e econômicos sobre os custos diretos e indiretos (externalidades negativas), de molde a assegurar o bem-estar multidimensional das gerações presentes sem impedir que as gerações futuras alcancem o próprio bem-estar multidimensional. (c) o direito à administração pública dialógica, com amplas garantias de contraditório e ampla defesa — é dizer, do respeito ao devido processo, com duração razoável e motivação explícita, clara e congruente; (d) o direito à administração pública imparcial e o mais desviesada possível, isto é, aquela que, filtrando os desvios cognitivos, não pratica nem estimula discriminação negativa de qualquer natureza e, ao mesmo tempo, promove discriminações inversas ou positivas (reduzoras das desigualdades iníquas); (e) o direito à administração pública proba, que veda condutas éticas não-universalizáveis ou a confusão entre o legal e o moral, uma vez tais esferas se vinculam, mas são distintas; (f) o direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, que não se rende à “absolutização” irrefletida das regras; (g) o direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas economicamente eficiente), eis que comprometida com resultados compatíveis com os indicadores de qualidade de vida, em horizonte de longa duração. (FREITAS, 2014, p. 198-199).

Nesse sentido, o reconhecimento do direito subjetivo à boa administração frequentemente encontra empecilhos, em especial pelo alto grau de relatividade que decorre dele, haja vista que Boa Administração não detém um conceito preciso e a Administração Pública pode tomar vários rumos que podem ser considerados bons.

Por outro lado, a boa administração é sempre revestida dos princípios que regem a Administração Pública. Isto é, não há como se falar em boa administração sem que haja o

respeito à legalidade em sentido estrito, pois uma gestão que tem condutas sem respaldo legal acaba sendo inválida.

Outrossim, uma boa administração onde o gestor atente contra o princípio da impessoalidade, fazendo autopromoção vai contra não somente os princípios que regem a Administração Pública, mas também contra o regime democrático, tendo em vista que se utiliza da função pública para lograr êxito pessoal, em detrimento de outros.

Segundo a melhor doutrina sobre o tema, o direito à boa Administração Pública significa uma Administração Pública que observa os princípios elementares do Direito Administrativo e que se responsabiliza pelas suas condutas omissivas e comissivas – responsabilidade do Estado (FREITAS, 2009).

Assim sendo, o direito à boa administração se encontra entrelaçado com o Estado de Direito, ou seja, o Estado que além de criar, se submete ao Direito que criou, visto que a Administração Pública tem responsabilidade por seus atos. Nesse sentido, Juarez Freitas leciona que a Administração Pública que respeita o direito à boa administração deve ser:

(...) eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres; com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem (FREITAS, 2009, p. 22).

Estabelecida a moldagem da concepção de boa administração, faz-se imperioso enveredar para um tema correlato e como se entrelaçam: a Governança.

3.3. Governança

Como visto anteriormente, a Boa Administração é uma expressão abstrata não podendo ser conceituada de forma totalmente precisa. Já o conceito de Governança pode ser dado de forma mais precisa, pois trata da eficácia das decisões do poder público, isto é, fazer com que uma ideia se consubstancie no plano real, isto é, dando materialidade a ela.

Diante da importância do tema, o conceito de Governança foi dado de forma expressa pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Controladoria Geral da União na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 de 2016, art. 2º, incisos VIII e IX, conforme se observa abaixo.

Art. 2º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

(...)

VIII – governança: combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização, com o intuito de alcançar os seus objetivos;

IX – governança no setor público: compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade;

(BRASIL, 2016).

Destarte, tem-se que a Governança é combinação de meios para atingir os fins (objetivos), tanto no âmbito público quanto privado, tendo como diferença apenas a finalidade (GONÇALVES, 2012). Ou seja, no âmbito privado busca-se a concretização do interesse pessoal e no âmbito público, o interesse público, valendo-se de políticas públicas e prestação de serviços à sociedade (PIRONTI, 2017).

Inobstante a precisão conceitual, a tarefa de fazer com que o planejamento se consubstancie na realidade fática da sociedade a fim de alcançar a finalidade pública é tarefa árdua que esbarra em diversas barreiras como a má administração, a imprecisão do custo total, a necessidade de o Poder Público garantir a plena eficácia de Direitos Constitucionais e o limite orçamentário – vez que, embora as necessidades sejam infinitas, os recursos são escassos.

Embora pareça controverso que a Governança tenha, frequentemente, como obstáculo a eficácia dos Direitos Constitucionais – em especial os de 2ª Dimensão que demandam uma prestação positiva do Estado – vislumbra-se este fato principalmente quando o Poder Judiciário, por força de decisão judicial, impõe ao Poder Público que arque com Direitos Sociais.

Nesse sentido, veja-se recente jurisprudência do Tribunal Regional da 5ª Região que impõe aos Entes Políticos, solidariamente, proporcionar o tratamento médico adequado ao jurisdicionado.

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SAÚDE. IDOSO. DIREITO INDIVIDUAL INDISPONÍVEL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. UNIÃO, ESTADO E MUNICÍPIO. FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS. OBRIGAÇÃO DO ESTADO. APELAÇÃO. PROVIMENTO. I - Trata-se de Apelação interposta à Sentença proferida nos autos de Ação Civil Pública que extinguiu o Processo, sem resolução do mérito, em razão da Ilegitimidade Ativa do Ministério Público Federal. II - O Ministério Público Federal tem Legitimidade Ativa para ajuizar Ação Civil Pública relativa a

Direitos Individuais Indisponíveis, especialmente quando envolve Idoso (art. 74, I, da Lei nº 10.741/03). III - **A orientação do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Regional Federal da 5ª Região, a teor do artigo 196 da CF/1988, fixa a Responsabilidade Solidária dos Entes Públicos (União, Estados e Municípios), concernente à Tutela à Saúde.** IV - **A garantia da Saúde dos cidadãos é obrigação do Estado, competindo-lhe, além de proporcionar o tratamento médico adequado, fornecer os equipamentos necessários à concretização deste Direito, como na hipótese, em que um idoso necessita da disponibilização de "cadeira de rodas, cama adaptada e fraldas geriátricas".** V - Provimento da Apelação. (TRF5, AC 00099415420144058100, Primeira Turma, Relator Desembargador Federal Alexandre Costa de Luna Freire. Data de Publicação: 13/11/2017 – Grifos Nossos).

Apesar de dar efetividade ao direito à saúde, não se pode olvidar que as decisões que concedem materiais médicos ou tratamentos não disponíveis pela rede do Sistema Único de Saúde (SUS) põem em risco a Governança, pois tornam obsoleto o cálculo orçamentário, gerando um déficit não programado.

Em sentido diverso do Tribunal Regional da 5ª Região, tem-se peculiar Jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, na qual se nega provimento ao agravo de instrumento interposto contra decisão que indeferiu o pleito da realização de tratamento em rede particular de saúde para que não haja complicações na Governança das políticas públicas de saúde. Veja-se.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO E REEXAME NECESSÁRIO. REJULGAMENTO. DECISÃO EM RECURSO ESPECIAL. MEDICAMENTO PADRONIZADO. FORNECIMENTO. POSSIBILIDADE. DPU. HONORÁRIOS. CONFUSÃO. 1. No REsp nº 1.537.358 - RJ, o Min. Sérgio Kukina, em decisão monocrática, de 3/8/2015, assentando a responsabilidade solidária dos entes federados para figurar no polo passivo de demandas de medicamentos, determinou o retorno dos autos a esta Turma Especializada, para prosseguir o julgamento da remessa necessária e das apelações da UNIÃO, do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e de ROSÂNGELA RODRIGUES, essa última restrita aos honorários advocatícios. A sentença impôs aos três entes federativos, solidariamente, fornecer o medicamento TOCILIZUMABE (ACTEMRA) à portadora de artrite reumatóide, representada pela DPU, sem condenar a União em honorários (Súmula 421, STJ) e tampouco o Estado e o Município do Rio de Janeiro, em juízo de equidade, §4º do art. 20 do CPC/73. 2. **O direito à saúde, positivado no art. 196, da Constituição, não significa acesso irrestrito à assistência médico-hospitalar, segundo a conveniência de cada paciente, comprometendo a governança das redes públicas de saúde.** As decisões judiciais só poderiam intervir nos critérios administrativos do SUS para afastar ilegalidades, sendo insuficientes a mera exibição de laudos médicos particulares, ou oficiais, visto que **a efetividade dos tratamentos sujeita-se a um complexo valorativo de múltiplos fatores, a saber:**

indisponibilidade momentânea do tratamento ou falta de leitos hospitalares; carência de recursos orçamentários; limitações terapêuticas e de ofertas de remédios; insuficiência de médicos, enfermeiros e auxiliares; aprovação definitiva pelos órgãos competentes ainda pendentes. 3. Não se pode estimular o acesso à Justiça para obter tratamento imediato e privilegiado, em detrimento de centenas de pacientes que ordeiramente jazem à espera da vez de atendimento, confiados na higidez e razoabilidade dos parâmetros administrativos, e não podem ser usurpados do igual direito à vida e à saúde, com avaliações judiciais, a pretexto do exercício do ofício jurisdicional. (...) 7. Remessa necessária e Apelações da União e do Estado do Rio de Janeiro desprovidas. Apelação da autora parcialmente provida apenas para fixar honorários de R\$ 1.000,00, pro rata, em desfavor do Estado e do Município do Rio de Janeiro. (TRF2, APELREEX 00191322520104025101, 6ª TURMA ESPECIALIZADA, Relatora: Nizete Lobato Carmo, Data da Publicação: 15/12/2016 – Grifos Nossos).

Assim, Governança é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando ao desenvolvimento, implicando ainda a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções (GONÇALVES, 2012).

Nesse sentido, é evidente que não se pode visualizar a Governança como um ato realizado apenas pelo Poder Público, tendo em vista que a possibilidade da Governança, isto é, das decisões do poder público se tornarem efetivas, depende, em parte, da sociedade, requerendo uma ação conjunta.

Feitas tais digressões acerca das Normas Constitucionais, da Boa Administração Pública e da Governança, passa-se ao mister deste trabalho monográfico.

4. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL

Analisados os temas fundamentais que se imiscuem à temática que se buscou abordar, necessário enveredar para esta propriamente dita. Como se vislumbrou nos capítulos supra, o modelo de Administração Patrimonialista tornou-se obsoleto com o surgimento do modelo Burocrático, tendo este, por sua vez, perdido caminho para o modelo Gerencial.

Entretanto, do emergir do modelo Gerencial para os dias hodiernos, a tecnologia da informação evoluiu exponencialmente e informações que anteriormente poderiam demorar dias ou meses para se conseguir, hoje podem ser conseguidas de forma momentânea com um simples *click* na tela de um celular.

A tecnologia evoluiu a patamares tão elevados que raramente se observa alguém que não conheça a concepção básica de *internet* ou que não possua um *smartphone*, ou ainda, meios de acesso à rede de computadores.

Assim, passa-se a ser ineficiente se dirigir aos órgãos públicos para obter informações ou realizar atos e manifestações que não dependam de muitas formalidades. Do mesmo modo, a Administração Pública também é ineficiente quando obriga a sociedade a permanecer em longas filas para ter acesso a informações simples.

Desta forma, a Administração Pública não pode ficar adstrita ao modelo anterior, sendo necessário evoluir para a plena utilização das tecnologias atuais. Nas palavras do ilustre mestre José Carvalho:

(...) a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las (CARVALHO FILHO, 2004, p. 20).

Portanto, passa-se a falar do modelo Digital de Administração Pública, que emerge para resolver síndromes de ineficiência administrativa, bem como fatores relacionados à economia pública.

4.1. Conceitos interligados e evolução

De início importa desde já salientar que não é intenção do presente trabalho a maximização do enfoque do estudo sobre conceitos relacionados à área digital que não sejam

essenciais para o entendimento do tema abordado, é dizer, não se pretende usar longas e excessivas páginas nesse sentido, mas tão-somente explicar brevemente os alicerces conceituais do modelo de Administração Pública Digital.

Com relação à concepção de Administração Pública Eletrônica, exsurge a ideia de Governo Eletrônico (*eletronic government* ou ainda *e-government*) que para parte da doutrina é apenas um sinônimo, sendo a expressão Administração Eletrônica apenas mais peculiar ao Direito Administrativo (QUADROS, 2004). Por outro lado, há quem entenda que Governo Eletrônico seja uma expressão mais ampla relacionada não apenas ao modelo administrativo digital, mas também à ideia de democracia eletrônica⁷.

Como já se fez referência nos capítulos preliminares, o Modelo Digital nasce como consequência da Evolução Tecnológica. Isto porque, anteriormente, a internet era restrita a grupos específicos, porém hoje foi estendida a usuários comuns. Nesse sentido, leciona José Fernando Brega.

A partir dos anos setenta, durante vinte anos, a internet esteve circunscrita aos ambientes universitários e militares, pois o acesso e a simples consulta de dados exigiam conhecimentos técnicos avançados. A partir do início dos anos noventa do século passado, com o oferecimento de serviços na forma de texto, o acesso à internet deixou de ser prerrogativa dos informáticos e desde então foi progressivamente estendido aos usuários comuns. (...) Trata-se de uma plataforma tecnológica universal: simples, veloz e econômica (BREGA, 2015, p. 12)

Mister salientar que a evolução do Modelo Digital de administração não tem como agente principal a Administração Pública, tendo em vista que esta não possui tanta liberdade para correr riscos demasiados, mas sim a Administração Privada, que primeiro se utiliza das novas tecnologias disponíveis no mercado na tentativa de alcançar meios de diminuir custos e conseguir mais lucros.

É somente após a iniciativa privada suportar os riscos da inovação que a Administração Pública tende a enveredar para a utilização desta. Entretanto, o mundo digital não é exatamente novo, já tendo sido bem explorado desde os anos 1990 quando a interface se

⁷ Inclina-se a concordar com a segunda parte da doutrina, tendo em vista que não se pode restringir o governo eletrônico à simples abrangência do direito administrativo, pois a ideia de governo está ligada a concepções políticas mais amplas.

tornou mais acessível. Assim, a utilização de meios digitais/eletrônicos para realização do mister público já está bem fundamentada em muitos países.⁸

Em sentido diverso, é salutar que se exponha o conceito de documento, a fim de verificar-se se há alterações significativas quanto a mudança do modelo de Administração Pública. Tem-se por documento, a composição de dois elementos: um suporte material (comumente o papel) e imaterial – informação (SIQUEIRA, 2013).

Costumeiramente, o suporte material tem sido o papel que posteriormente é assinado para autenticar o documento. Destarte, não se pode confundir o suporte material com o documento propriamente dito, pois este é o elemento de caráter imaterial – a informação. Assim, o papel não é o elemento principal, mas a informação, ainda que arquivada ou transmitida por outros meios materiais.

Nesse diapasão, nos últimos anos, especialmente com o advento das novas correntes ideológicas do mundo ecologicamente equilibrado, são buscadas novas maneiras de reduzir o consumo de papel e incentivar outros meios de armazenamento e transmissão de informação, como os meios digitais – exsurge o documento eletrônico.

Assim, veja-se o que assevera José Fernando Brega acerca do documento eletrônico.

(...) Dessa maneira, documento eletrônico é aquele passível de ser gerado, alterado e lido por meio de um sistema informático. O documento eletrônico, assim, implica a modificação do suporte físico da informação e a maneira com que se faz acessível aos seres humanos. A informação registrada em meio eletrônico não é inteligível diretamente ao homem, sendo necessário um programa que converta em linguagem natural a expressão codificada e a represente em um suporte que possa ser visualizado (BREGA, 2015, p. 76-77).

Nesse sentido, inúmeros livros e bibliotecas já se encontram disponíveis em meios digitais, notas fiscais de produtos são enviadas diretamente para o e-mail pessoal do comprador e informações podem ser guardadas no disco rígido móvel ou do próprio

⁸ É importante que não se confunda a Administração Pública Digital com a informatização da Administração Pública. Esta ocorreu em meados dos anos 1950, quando a passou a se utilizar de computadores para armazenar informações e transmiti-las; aquela, por sua vez, é muito mais jovem, está uma geração a frente da informatização, visto que depende desta, e diz respeito a realização de atos administrativos, alcance de serviços e informações pelo cidadão no meio digital.

computador pessoal. Assim, percebe-se que a tendência é que o suporte material seja substituído por meios digitais, como arquivos em PDF⁹.

É o que se vislumbra na dissertação de mestrado de Leonor Mendes Salgado Lopes.

Por outro lado, o uso racional de papel pode passar pelo recurso às tecnologias digitais, evitando desperdícios na impressão de grande número de cópias do mesmo documento e constrangimentos na dimensão dos documentos para arquivo. Os serviços administrativos vivem atolados em papel, tornando-se escravos da papelada e da burocracia. Para esses seria vantajoso a implementação de sistemas com recurso a tecnologia digital que aligeirasse os procedimentos e se traduzisse em melhores resultados, enfim, num melhor serviço prestado (LOPES, 2010, p. 47).

Atualmente, por meio de um endereço na internet, é possível obter um leque amplo de informações - especialmente considerando que as páginas estão interligadas por *hiperlinks*¹⁰ - e serviços (*telesserviços/teleprocessos*) que anteriormente só eram prestados nas repartições públicas (TORRIJOS, 2013).

Assim facilmente resolvem-se os problemas com deslocamentos para unidades administrativas mais remotas, bem como possibilita-se comunicação do Usuário com o sistema vinte e quatro horas por dia em todos os dias, ressalvados períodos de manutenção do sistema.

Nesse sentido, pode-se facilmente obter e solicitar, em qualquer lugar com conexão à internet, certidões, declarações, expedições de licenças e documentações, como, por exemplo, “nada consta” na justiça criminal, declaração de regularidade do imposto de renda e emissão de Carteira Nacional de Habilitação, respectivamente; bem como outros documentos públicos.

Por outro lado, uma parcela da população, em especial moradores rurais, devem ser alvos de políticas públicas de participação na Administração Pública Digital, pois nada obstante a dificuldade inicial de uma pessoa leiga entender como se utiliza o sistema digital, esta se compensa pela desnecessidade de locomoção à repartição pública.

Nesse sentido, Hélio Santiago Ramos Júnior assevera.

⁹ *Portable Document Format* (Formato Portátil de Documento). *Portable Document Format (PDF)* é um formato de arquivo usado para exibir e compartilhar documentos de maneira compatível, independentemente de software, hardware ou sistema operacional. Inventado pela Adobe, o **PDF** agora é um padrão aberto mantido pela International Organization for Standardization (ISO).

¹⁰ Uma página que direciona para outra página por meio de um link.

(...) Diante deste contexto, **é preciso assegurar a todos o acesso à informação governamental e a efetiva participação do cidadão na Administração Pública** visto que estes são pressupostos para a concretização de um Estado Democrático de Direito. Em decorrência disso, surge a necessidade da adoção de políticas de inclusão digital bem como da implementação do governo eletrônico para atender às novas demandas da realidade social. (...) Percebe-se que existe uma forte relação entre governo eletrônico e eficiência administrativa de tal forma que na sociedade contemporânea, informatizada e cada vez mais exigente, **o desenvolvimento do governo eletrônico é inevitável para atender às necessidades do indivíduo e da coletividade** (RAMOS JUNIOR, 2009, p. 7. Grifos Nossos).

Ademais, a Administração Pública funciona como um centro de gestão e geração de informação de alta magnitude, ou seja, um enorme sistema de informações e comunicações, isto é, uma imensa máquina informacional. Assim, para cumprir seu mister, realiza a produção de dados, coleciona-os, coleta-os, distribui-os e difunde-os (BREGA, 2015, p.18).

Desta forma, a Administração Pública tem um interesse maior em aproveitar as oportunidades de rapidez cumuladas com a confiabilidade que os hodiernos sistemas informatizados oferecem em face dos meios retrógrados que poderiam se perder com maior facilidade ou ser adulterados.

Outrossim, a digitalização é salutar inclusive na busca de alguns objetivos mais desafiadores de quem precisa armazenar informações, isto é: recolher as informações em número maior, porém em espaços físicos menores¹¹; transmiti-las à velocidades quase instantâneas; além de garantir a conservação e segurança (com certificação) da documentação, que pode permanecer eternamente salva sem riscos.

Todavia, faz-se necessário que a Administração garanta certos atributos/elementos para que a informação do documento digital seja segura e protegida contra acessos ou alterações não autorizadas: a integridade da informação, a disponibilidade, a confidencialidade, a autenticidade e a legalidade (BREGA, 2015).

Assim, em breve passagem pelos fundamentos da segurança da informação, veja-se suas definições nas palavras de Abner da Silva Neto.

(...) a integridade da informação tem como objetivo garantir a exatidão da informação, assegurando que pessoas não autorizadas possam modificá-la, adicioná-la ou removê-la, seja de forma intencional ou acidental; a disponibilidade garante que os autorizados a acessarem a informação possam

¹¹ Um HighDisk (cerca de 4 polegadas) pode armazenar mais dados do que milhares de resmas de papel.

fazê-lo sempre que necessário; a confidencialidade da informação é a garantia de que somente pessoas autorizadas terão acesso a ela, protegendo-a de acordo com o grau de sigilo do seu conteúdo; legalidade - garantia de que a informação foi produzida em conformidade com a lei; autenticidade - garantia de que num processo de comunicação os remetentes sejam exatamente o que dizem ser e que a mensagem ou informação não foi alterada após o seu envio ou validação (NETO, 2007, p. 3).

A importância de se perseguir os fundamentos da segurança da informação, no âmbito do direito administrativo, se dá em virtude dos documentos estritamente públicos serem dotados de fé pública, fazendo com que possibilitem ou restrinjam direitos e aqueles que são dirigidos à Administração Pública serem importantes, pois buscam determinada pretensão.

Nesse sentido, os dados constantes na Administração Pública devem ser dotados da confiança de que são certos, pois eventual perda desta equivale a própria destruição do sistema digital (NETO, 2007). Destarte, não se pode abrir caminho para que pessoas com intenção maliciosa ou que atentem contra a dignidade ou fé pública cometam atos que possam gerar prejuízos.

Inobstante, a digitalização da Administração Pública gera qualidade na prestação de serviços, velocidade, além de diminuir aberturas para corrupção, vez que o administrado estará diante de mecanismo que funciona de forma lógica¹², não sendo passível de quebrar regras (de forma acessível) do sistema em benefício próprio ou de outrem.

Com a emersão da Administração Pública no mundo digital, passa-se a abrir um leque com novas concepções e conceitos, como a Governança Eletrônica.

Assim, segundo as palavras de Sidinei Aparecido Pereira *et al*:

A Governança Eletrônica no âmbito dos governos contempla, segundo Chahin et al (2004), entre outras atividades, todo o suporte digital para a elaboração de políticas públicas, para a tomada de decisões, para as *public choices* e para *workgroup*, além dos vários gestores públicos de diferentes escalões. Também se incluí na governança a gestão dos recursos públicos, financeiros, humanos, informacionais e de conhecimento, patrimoniais e outros. Os autores salientam ainda que a governança, foi fundamental para os Estados e Municípios, melhorar a gestão financeira e os sistemas de arrecadação. Ao longo do tempo, as Fazendas Estaduais e algumas dos grandes municípios brasileiros, notadamente as capitais, construíram um

¹² De forma básica, o funcionamento dos sistemas de informática são resultados de formulas lógicas. Veja-se o sistema do SIGAA-UFMA: o aluno considera-se aprovado quando alcança um total de 21 pontos nas 3 primeiras notas, então a célula resultado terá a seguinte concepção lógica: se $a1+a2+a3 = 1+$, então aprovado, se < 21 , então não aprovado.

perfil de uso de tecnologia inovador, perseguindo práticas modernas de gestão (PEREIRA *et al*, 2008, p. 6).

Outrossim, também se tem uma maior possibilidade de controle do Governo pela sociedade, especialmente com o advento da transparência digital, por meio da qual pode-se visualizar os vencimentos dos servidores públicos, orçamento e gastos públicos – sistema este que está em constante evolução e aperfeiçoamento.

No âmbito administrativo, a utilização de novas tecnologias permite tornar mais próxima da realidade a celeridade contemplada na Constituição Federal, dar eficiência aos meios de comunicação entre órgãos públicos e parceiros, bem como à diminuição de custos.

Nesse sentido, veja-se a tese de José Fernando Brega.

No plano interno, as novas tecnologias são capazes de: a) acelerar a decisão e aumentar sua qualidade, ao evitar erros e permitir o aproveitamento de mais elementos informativos; b) possibilitar a cooperação em tempo real entre entidades, órgãos e servidores públicos; c) reduzir custos; d) viabilizar uma interconexão sem limites territoriais e temporais; e) reduzir os recursos consumidos com atividades meramente formais, podendo redirecionar os servidores para tarefas que realmente exijam inteligência humana (BREGA, 2015, p.19).

E o doutor continua explanando os benefícios que transcendem à Administração Pública e repercutem na sociedade.

(...) No plano externo, os potenciais efeitos não são menos positivos, pois a informática e a telemática trazem oportunidades para: a) facilitar o recebimento de pedidos e a informação dos cidadãos; b) evitar a solicitação de elementos informativos já recebidos pelo Poder Público; c) oferecer informação personalizada a respeito de elementos constantes de arquivos públicos; d) orientar sobre o modo de efetuar solicitações, apresentando de maneira clara os requisitos técnicos e jurídicos pertinentes e evitando ônus desnecessários; e) permitir a atualização sobre andamento de cada solicitação, até mesmo de modo personalizado; f) aumentar a transparência, o controle democrático e a participação; g) proporcionar relacionamento instantâneo, em tempo real, sem intermediários, limitações de horários e barreiras territoriais ou deslocamentos (BREGA, 2015, p. 19-20).

Assim, verifica-se que as vantagens da implementação da Administração Eletrônica são inúmeras, especialmente quando se considera que o rol supracitado de elementos vantajosos, tanto no âmbito interno quanto no âmbito externo, é meramente exemplificativo, isso porque, a evolução tecnológica é acompanhada de vantagens que são impensadas quando da implantação da tecnologia.

4.2. Dados estatísticos

Conforme acima mencionado, os dados da Administração Pública podem ser acessados de qualquer lugar que tenha conexão com a internet. Assim, apresentar-se-ão dados que foram retirados de sítios públicos de domínio do governo.

No Brasil, tais dados estão localizados no Portal da Transparência de domínio de cada Ente Federativo, isto é, cada ente político administra o seu da melhor forma à contemplar os interesses dos administrados e dar visibilidade para os programas que considera de maior destaque.

Assim, vislumbrar-se-ão abaixo os sítios governamentais que permitem o exercício da cidadania pelo meio digital com o controle da Administração Pública, visualizando-se os gastos pormenorizados do Executivo.

Figura 1 – Portal da Transparência Federal



Fonte: *Print Screen* do Portal da Transparência do Governo Federal, 2017¹³

No Portal em tela, de domínio da União Federal, pode-se verificar um sítio eletrônico completamente intuitivo, que permite acesso às despesas, receitas, convênios, informações relacionadas aos servidores, dentre outros. Ainda, pode-se verificar que o Portal da Transparência é tão prático que permite uma pesquisa mais aprimorada: por ação, por Estado, por Município, por órgão etc.

Ressalta-se, ainda, que os modelos de *website* que visam concretizar o Princípio da Transparência tendem a ser práticos e intuitivos, sob pena de não alcançarem seu mister.

¹³ Disponível em: www.portatransparencia.gov.br

Ou seja, apesar de atualmente uma grande parte dos cidadãos terem acesso à internet, a maioria não detém conhecimentos suficientes para lidar com *websites* complexos. Assim, é essencial que as informações mais relevantes e necessárias à fiscalização popular estejam facilmente acessíveis.

Abaixo, vislumbra-se uma pesquisa no Portal da Transparência demonstrando a simples organização dos dados relacionados à favorecida: a empresa pública, Caixa Econômica Federal. Na pesquisa em questão podem-se verificar os custos com aquisições de imóveis, auxílio transporte, contratações por tempo determinado, dentre outros.

Figura 2 – Portal da Transparência do Governo Federal: gastos da Caixa Econômica Federal.

Portal da Transparência
GOVERNO FEDERAL

Perguntas frequentes | Contato | Glossário | Links | Manual de navegação

Acesso rápido | Seleção... | OK | Você está em: Início » Despesas » Gastos Diretos » Favorecidos » Elementos de Despesa

GASTOS DIRETOS POR FAVORECIDO (ENTES GOVERNAMENTAIS)

Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2017 - Aplicações Diretas:	R\$ 1.193.984.303.124,82
Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional em 2017 - Entes governamentais:	R\$ 105.545.863.731,63
Favorecido: CAIXA ECONOMICA FEDERAL [CEF MATRIZ]:	R\$ 44.060.109.074,21

Selecione o(s) "Elemento de Despesa" para obter o detalhamento do valor. Caso queira outra classificação, clique no título da coluna correspondente.

Grupo de Despesa	Elemento de Despesa	Total no Ano (R\$)
Inversões Financeiras	Aquisição de Imóveis	372.891,96
Investimentos	Aquisição de Imóveis	8.598.779,60
Outras Despesas Correntes	Auxílio-Alimentação	300.446.682,42
Outras Despesas Correntes	Auxílio-Edificação	13.814.993,10
Outras Despesas Correntes	Auxílio-Transporte	51.838.632,35
Inversões Financeiras	Concessão de Empréstimos e Financiamentos	1.607.393.981,74
Outras Despesas Correntes	Contratação por Tempo Determinado	26.233.469,21
Investimentos	Despesas de Exercícios Anteriores	374.634,93
Outras Despesas Correntes	Despesas de Exercícios Anteriores	13.283.400,39
Outras Despesas Correntes	Equipatização de Preços e Taxas	711.006.072,03
Investimentos	Equipamentos e Material Permanente	32.313,58
Outras Despesas Correntes	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo	8.820,00
Outras Despesas Correntes	Indenizações e Restituições	110.060.969,58
Investimentos	Locação de Mão-de-Obra	309.431,92
Outras Despesas Correntes	Locação de Mão-de-Obra	4.549.286,45

Página 1/2
 < Primeira | < Anterior | Próxima > | Última > | Página: [n° página] | Ir

Clique aqui para baixar dados do portal
 Recomendamos visualizar em resolução 1024x768

Fonte: *Print Screen* do Portal da Transparência do Governo Federal, 2017¹⁴

Do mesmo modo, no Portal da Transparência do Estado do Maranhão, apesar de tratar-se de um sítio diferente, pode-se vislumbrar uma plataforma instintiva que permite alcançar os dados buscados com tamanha facilidade, conforme se observa.

¹⁴ Disponível em:

<www.transparencia.gov.br/PortalComprasDiretasFavorecidosED.asp?TipoPesquisa=1&Ano=2017&textoPesquisa=&idFavorecido=3034894;

Figura 3 -

LISTAGEM DETALHADA

EXIBIR: 10 [EXCEL] [CSV] [PDF] BUSCAR:

CÓDIGO	FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO
04	ADMINISTRACAO	796.508.470,65	733.035.542,15	698.381.249,77
20	AGRICULTURA	188.786.386,07	137.775.155,14	125.034.307,23
08	ASSISTENCIA SOCIAL	330.858.226,97	243.238.493,62	237.003.659,65
19	CIENCIA E TECNOLOGIA	42.061.405,14	34.855.821,81	30.178.958,20
23	COMERCIO E SERVICOS	19.737.759,05	17.939.509,20	15.385.572,30
13	CULTURA	105.278.980,03	96.549.223,61	91.023.335,33
27	DESPORTO E LAZER	26.662.794,78	20.694.110,86	17.459.314,04
14	DIREITOS DA CIDADANIA	335.993.781,32	295.951.431,39	271.730.151,55
12	EDUCACAO	2.293.119.981,13	2.080.117.067,12	1.991.591.325,04
28	ENCARGOS ESPECIAIS	2.679.191.108,72	2.586.715.152,14	2.544.879.430,73

PÁGINA 1 DE 3 DE 23 RESULTADO(S)

ANTERIOR 1 2 3 PRÓXIMO

Fonte: *Print Screen* do Portal da Transparência do Estado do Maranhão, 2017¹⁵

Assim, verifica-se que os Entes Políticos já têm enveredado rumo ao governo digital, tanto na prestação de contas quanto na transparência em si, bem como na prestação de alguns serviços. A tendência, portanto, é que mais órgãos da Administração Pública tendam a aderir à Administração Digital para aprimorar seus serviços e eficiência.

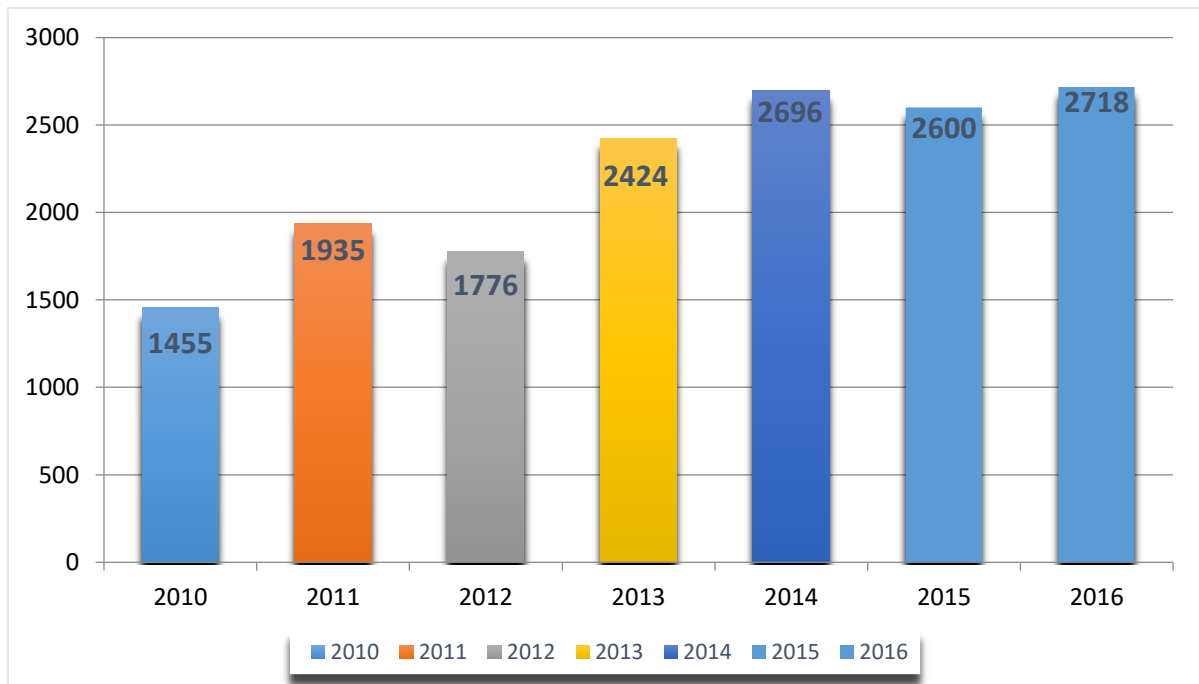
Nesse sentido, traz-se também dados estatísticos do Núcleo de São Luís da Defensoria Pública da União¹⁶ que foi inaugurada no Estado do Maranhão em 2008, mas somente teve seu sistema digital, isto é, o Sistema de Informações Simultâneas da Defensoria Pública da União (SIS-DPU), implantado em meados de 2009.

Assim, vislumbra-se no gráfico abaixo a abertura de Procedimentos de Assistência Jurídica (PAJ) gratuita por ano no âmbito da Defensoria Pública da União – Núcleo de São Luís, que foi crescente após a adaptação dos integrantes com o sistema digital.

¹⁵ Disponível em: <www.transparencia.ma.gov.br/app/transparencia-cidada/gastos-publicos/despesas/2017#lista>;

¹⁶ A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009) – Conforme Art. 1º da lei complementar 80/94;

Gráfico 1 – Número total de procedimentos de assistência jurídica (PAJs) abertos por ano no Âmbito da DPU – Núcleo de São Luís



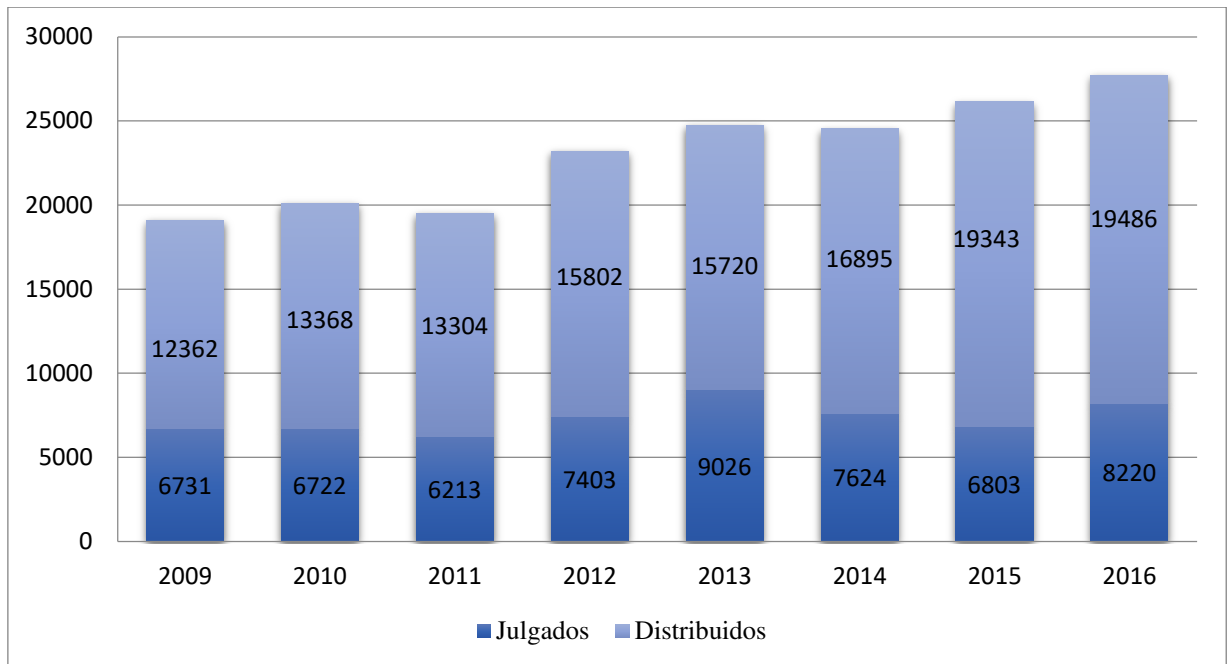
Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

Da análise do gráfico supra, pode-se perceber que desde 2010 – época inicial de implantação do SIS-DPU – o número de processos de assistência jurídica abertos foi crescente (sem que houvesse aumento da equipe de funcionários, inclusive havendo decréscimo no ano de 2016, quando o Núcleo passou a contar com apenas cinco Defensores Públicos Federais) e considerando a diferença do primeiro ano analisado para o último, visualiza-se que a quantidade de PAJs abertos quase duplicou.

Nesse diapasão, tem-se que a eficiência da Administração Pública Digital consegue lidar com situações adversas no âmbito interno, como a falta de pessoal nos quadros efetivos. Isso porque os atos administrativos e decisórios são tomados em maior velocidade, vez que os processos e solicitações são realizados de forma padronizada, evitando-se perda de tempo e divagação.

Por sua vez, a fim de melhor corroborar com a defesa da utilização do modelo eletrônico de Administração Pública, passa-se a analisar as estatísticas no âmbito do poder judiciário, mais especificamente na Justiça Federal de 1º Grau da Capital do Estado do Maranhão, que teve o Sistema de Transmissão Eletrônica de Atos Processuais da Justiça Federal da Primeira Região (EPROC) implantado em 2010 e o Processo Judicial eletrônico (PJe) em 2014.

Gráfico 2 – Número total de processos distribuídos e julgados, por ano, na Seção Judiciária do Estado do Maranhão – Justiça Federal.



Fonte: elaborado pelo autor, 2017.

Analisando os dados do gráfico acima, pode-se perceber que o número de processos julgados teve um aumento significativo após a implantação do sistema eletrônico. Considerando que até 2010 o patamar de processos julgados permanecia na ordem de 6.700 por ano, e que 2011 pode ser visto como o ano de adaptação ao novo sistema e-PROC, os anos de 2012 e 2013 tiveram aumento significativo no número de demandas julgadas.

Outrossim, em 2013, com a implantação do PJe, o gráfico teve nova queda de adaptação nos anos de 2014 e 2015, voltando a se elevar em 2016.

Noutro viés, cumpre ressaltar que a plataforma PJe enfrentou e continua enfrentando várias críticas, com muitos tribunais receosos em aderirem a ela, especialmente levando-se em consideração que a plataforma e-PROC, implementada anteriormente possui um sistema mais instintivo e fácil de utilização, conforme se observa abaixo em notícia publicada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

O corregedor-geral da Justiça Federal e presidente da TNU, ministro Mauro Campbell Marques, salientou que a flexibilização autorizada pela ministra Carmem Lúcia se deu “pelas dificuldades técnicas apresentadas pelo PJe em âmbito nacional, e a conseqüente resistência de diversos tribunais para sua adoção, em substituição aos seus próprios sistemas”. No provimento da

corregedoria, o ministro Campbell **justificou a troca do PJe pelo eproc na TNU porque o sistema “vem apresentando incontáveis problemas e dificuldades técnicas, alguns deles intransponíveis”**. Segundo o magistrado, o eproc já é um sistema consolidado, com mais de 4 milhões 850 mil processos em tramitação no TRF4 e na Justiça Federal dos três estados da Região Sul (RS, SC, PR), “sendo que sua eficiência, segurança, operacionalidade, confiabilidade e estabilidade são amplamente reconhecidas pelos magistrados, membros do Ministério Público Federal, procuradores, advogados, servidores e demais atores processuais que utilizam diariamente o sistema”, pontuou Campbell. (...) **O ministro pontuou a facilidade proporcionada pelo eproc pela existência de funcionalidade de julgamento com separação de processos em lotes (por assunto, por ordem de pauta, por tipo de julgamento, por relator, por destaques dentre outros)**. Outra ferramenta apontada como importante no sistema é a funcionalidade de trânsito julgado e baixa, automatizada, de processos. Além disso, o magistrado pondera a vantagem de acesso ao sistema eproc por meio de dispositivos móveis (celulares). Além de todas as funcionalidades elencadas, o corregedor chamou a atenção para o fato de que **a cessão do eproc pelo TRF4 é gratuita: “são irrisórios os custos ao erário, redundantes de implantação, treinamento, operacionalidade e manutenção dos serviços proporcionados pelo eproc, mormente em tempos de intensa crise econômico-financeira pela qual passa o país, com reflexos inexoráveis à gestão também do Judiciário nacional”**, finaliza (TRF4, 2017. Grifos Nossos).

Nesse diapasão, percebe-se que embora a tecnologia tenha servido muito bem para alavancar todo o controle administrativo da Administração Pública, bem como a prestação de serviços, ainda remanesce algum receio frente às inovações, que podem ser, muitas vezes, vistas como empecilhos tecnológicos por conta de uma elaboração complexa da plataforma.

Entretanto, em geral, tem-se que a maioria das plataformas governamentais que aderiram ao meio digital tem sido alvo de muitos aplausos pela sociedade após o período de adaptação, visto que rumam para melhor contemplar celeridade e eficiência na prestação de serviços públicos, informações, bem como no exercício da jurisdição.

4.3. Da perspectiva comparada: administração pública nacional e internacional

Fato é que, a partir da segunda metade do século passado, a Administração Pública Internacional – e a nacional em menores passos – verificou que o modelo burocrático de gestão se encontrava ultrapassado, fazendo com que fosse necessário o surgimento de uma nova Administração Pública, alterando o *modus operandis* da gestão pública a fim de aplicar

conhecimentos desenvolvidos no setor privado para o setor público, o que ficou conhecido como *New Public Management* (PECI, 2008).

Na época em questão, os equipamentos informáticos começaram a se desenvolver e em pouco tempo a Administração Pública foi informatizada para que se obtivesse mais eficiência.

Nada obstante, cada país, por aspectos culturais, possui suas peculiaridades e, por conta disso, objetivos que necessitam buscar (PEREIRA, 2008). Assim, apesar da informatização ter sido um ponto em comum na maioria das Administrações Públicas, os objetivos a serem alcançados com esta foram diversificados.

Nesse sentido, explica-se. O modelo nórdico (Dinamarca, Suécia, Holanda e Finlândia) de Administração Pública volta os gastos públicos para a proteção social e a provisão de bem estar universal; o modelo anglo-saxão (Irlanda e Reino Unido) volta seus gastos para uma assistência social mais generosa; o modelo mediterrâneo (Grécia, Itália, Espanha e Portugal) volta seus gastos para a aposentadoria de idosos (SAPIR, 2005).

Entretanto, apesar das diferenças inerentes aos objetivos buscados pelos Estados, todos convergem quando se trata de efetuar reforma da gestão pública, isto é, buscam, em geral, modernizar a máquina administrativa para que esta se torne mais eficiente, ao passo que minimizam a estrutura estatal.

Assim é que se pode falar em realizar uma perspectiva comparada entre a Administração Pública Nacional e a Internacional quanto aos aspectos eletrônicos, conhecidos no meio internacional por *e-government*¹⁷.

O *website* internacional digitalgov.gov (de acordo com o *website* futuregov.asia) listou, em 2014, os 10 melhores websites governamentais, cada um com suas peculiaridades. Veja-se.

O Site Governamental do Reino Unido, é amplamente elogiado pela simplicidade de seu design, a clareza do conteúdo, as estratégias de otimização de mecanismos de busca, a agilidade de sua equipe empresarial e a consolidação de centenas de sites governamentais.

O da Austrália, com suas pesquisas e testes abrangentes de usuários levou a fazer melhorias significativas no portal Australia.gov.au que ajudou os programas de governo eletrônico do país a marcar o segundo lugar mais alto no ranking de governo eletrônico das Nações Unidas em 2014.

O Gov.HK de Hong Kong é chamado de vibrante, emocionante e "não é como um site oficial do governo". É notável por sua acessibilidade - em 10

¹⁷ Governo Eletrônico;

idiomas: cantonês, mandarim, inglês, Bahasa, indonésio, nepalês, tagalo, paquistanês, tailandês e vietnamita.

O novo Govt.nz da Nova Zelândia "não se parece muito com um site do governo", de acordo com o FutureGov. "É muito simples com uma fonte grande e sem insígnias oficiais". Testes e comentários extensivos dos usuários orientaram as decisões dos designers.

O ecitizen.gov.sg de Singapura se assemelha a um mecanismo de pesquisa simples, mas as abas de categoria foram adicionadas quando o teste revelou que muitos usuários preferiam guias simples para ajudá-los a encontrar informações. Sua importante opção de feedback também incentiva o envolvimento do cidadão.

Norway.no, é um portal elegante e simples para serviços on-line, com uma lista de tópicos básicos à esquerda, um convite para se inscrever para receber mensagens de texto SMS e uma caixa de pesquisa proeminente que permite ao usuário reduzir os serviços por município.

O da Coreia do Sul, líder perene no ranking de governo eletrônico da ONU, oferece korea.go.kr, que se destaca no uso de ícones e cartoons que refletem a cultura nacional em sua linguagem visual e de design, atendendo aos mais altos padrões de usabilidade.

USA.gov, é "um ótimo serviço para os cidadãos", sincronizando-se com as redes sociais, oferecendo alertas de e-mail, vídeos do YouTube e um diretório de agência abrangente, enquanto adapta continuamente sua apresentação simplificada e seu design receptivo baseado em análise de usuários (MESKELL, 2014. Tradução Nossa).¹⁸

Assim, verifica-se que cada sítio governamental possui seus pontos positivos e é alterado de acordo com a necessidade da sociedade. Nesse sentido, conforme supracitado, o *website* do governo de Singapura foi alterado quando verificado que a sociedade preferia acessar o site por meio de guias simples para auxiliar na busca de informações.

Ademais, a pesquisa ainda sugere que existem determinados objetivos a serem perseguidos para se obter um *website e-government* de sucesso, quais sejam, um sistema de

¹⁸ The United Kingdom's Gov.UK, is praised widely for the simplicity of its design, the clarity of its content, its search engine optimization strategies, the agility of its entrepreneurial team, and its consolidation of hundreds of government websites; Australia's use of comprehensive user research and testing has led it to make significant improvements to the Australia.gov.au portal that helped the country's e-government programs score second highest in the United Nation's 2014 e-government rankings; Hong Kong's Gov.HK is called vibrant, exciting, and "not at all like a staid government website." It is notable for its accessibility—in 10 languages: Cantonese, Mandarin, English, Bahasa Indonesian, Nepalese, Tagalog, Pakistani, Thai and Vietnamese; New Zealand's newly redesigned Govt.nz "doesn't look much like a government website at all," according to FutureGov. "It's very simple with a large font and no official insignia." Extensive user testing and feedback guided the designers' decisions; Singapore's ecitizen.gov.sg resembles a simple search engine, but category tabs were added when testing revealed that many users preferred simple tabs to help them find information. Its prominent feedback option also encourages citizen engagement; Norway.no, is a sleek and simple gateway to online services, with a list of basic topics on the left, an invitation to sign up for SMS text messages, and a prominent search box that lets the user narrow down services by municipality; South Korea, perennial leader in the UN's e-government rankings, offers korea.go.kr, which stands out in its use of icons and cartoons that reflect the national culture in its visual and design language, while meeting the highest usability standards; USA.gov, is "a great service for citizens," syncing up with social networks, offering email alerts, YouTube videos and a comprehensive agency directory, while continuously adapting its streamlined presentation and responsive design based on user analytics.

busca eficiente, simplicidade, agrupamentos por temas conforme potencial interesse de usuários, uso de ícones e não de imagens, design eficiente capaz de ser acessado por dispositivos moveis e conteúdo disponível em diversas linguagens (MESKELL, 2014).

Destarte, conforme se verificou em capítulo anterior, os *websites* governamentais do Brasil têm como benefício serem intuitivos e simples de se pesquisar, tendo ainda guias de acesso rápido divididas por temas e uma configuração que permite que o *website* seja acessado de qualquer dispositivo.

Outrossim, o *website* publicadministration.un.org também realiza análises nas quais se leva em consideração o *E-Government Development Index* (Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico).

As análises em questão levam em consideração os Serviços prestados pela Administração Pública Eletrônica (nos sítios governamentais da internet), a transparência e efetividade governamental, a facilidade ou dificuldade no acesso aos *websites*, bem como a acessibilidade de outros tipos de dispositivos bem como conexões disponíveis na localidade (redes *wireless*¹⁹ públicas).

Conforme pesquisa do *website* supracitado acerca do índice de desenvolvimento do *e-government*, datada de 2016, o Brasil se encontra em 51º lugar, dentre 193 países (ONU 2016), ganhando 6 posições em relação ao ano de 2014 (ONU 2014). Já no sentido da participação popular (*e-participation*), encontra-se em 37º dentre os 193 países, perdendo 13 posições em relação ao ano de 2014 (ONU 2014-2016).

Os parâmetros para contagem dos *rankings* (posições) quanto ao *e-government* e a *e-participation*, são os do primeiro lugar na lista, que figura tanto como mais desenvolvido quanto com maior participação popular, qual seja, o Reino Unido – índice de desenvolvimento do *e-government* de 0.9193, enquanto o Brasil possui 0.6377, de acordo com o E-Government Survey 2016 da ONU (ONU, 2016).

¹⁹ Redes de acesso sem fio à internet;

5. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL NO BRASIL: avanços e retrocessos

No Brasil, o modelo de Administração Pública Digital, como se viu no capítulo antecedente, já tem evoluído bastante e se firmado como modelo de gestão pública a ser implementado. Assim, já foram inaugurados vários sítios de portais de domínio governamental relacionados à transferência, bem como relacionados a entes e órgãos da Administração Pública direta e indireta.

A evolução da Administração Pública para o modelo eletrônico, na era digital, passou a ser não uma mera faculdade governamental ou administrativa (CEPIK, 2014), mas sim uma necessidade, tendo em vista que a sociedade atual demanda informação em tempo hábil (MERINO, 2006).

Entretanto, o advento da Administração Pública Digital também encontra muitos desafios e retrocessos, como uma população que vê a administração digital com descrédito, especialmente pela perda de confiança nos representantes do povo e nos gestores públicos em geral.

Assim, a sociedade tende a não confiar plenamente na integridade da informação, isto é, a exatidão dela, assegurando que não há modificações desautorizadas por agentes mal intencionados. Porém, esquece-se de que mesmo o papel não está imune de sofrer falsificações. Com a evolução da certificação digital, o documento certificado digital passou a ser inclusive mais seguro que o próprio papel (DUNI, 2007).

Outro ponto negativo que deve ser considerado é o despreparo e a falta de investimento no Setor de Tecnologia da Informação, que acaba gerando danos irreversíveis tanto aos documentos públicos como à confiança da sociedade no sistema.

Nesse sentido, pode-se perceber, que a prestação de serviços totalmente ou parcialmente realizada por meio eletrônico ainda encontra inúmeras falhas sistêmicas, principalmente quando há prazos que devem ser cumpridos.

Exemplificar-se-á utilizando o sistema do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Para gozar do financiamento de curso superior pelo FIES, o requerente deve preencher determinados requisitos, ir ao banco (geralmente a Caixa Econômica Federal²⁰) com seu fiador e assinar o contrato de financiamento. Após, o aluno deve realizar aditamentos

²⁰ Anteriormente o Banco do Brasil também poderia ser uma opção para quem preferisse, no entanto, devido a falta de eficiência quanto as recomendações do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE), atualmente os financiamentos são feitos pela Caixa Econômica Federal, que tem mais desenvoltura para o caso em questão;

contratuais (feitos semestralmente) para manifestar o interesse em continuar com o financiamento.

Esses aditamentos de financiamentos são efetuados pelo Sistema Informatizado do FIES (SIS-FIES), isto é, por meio eletrônico do sítio governamental. Ocorre que a ineficiência e falta de investimentos numa rede de maior porte eletrônico acabou originando inúmeras falhas sistêmicas que abarrotaram o Judiciário de causas relacionadas à aditamentos do SIS-FIES, que por vezes desaparecem do histórico ou ainda, após a abertura do prazo, o sistema não reconhece as tentativas de aditamentos.

Nesse diapasão, veja-se ementa relacionada a Mandado de Segurança impetrado perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ENSINO SUPERIOR. FINANCIAMENTO ESTUDANTIL. **FIES. FALHAS NO SISTEMA INFORMATIZADO.** MATRÍCULA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DO ESTUDANTE. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. REMESSA OFICIAL E APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Verifica-se, dos autos, que o impetrante, aluno do curso de Direito na UNICASTELO, havia cumprido todas as formalidades necessárias para pleitear o financiamento estudantil junto ao **FIES, porém não logrou êxito em concluir os trâmites necessários para a conclusão do contrato junto ao FIES, em virtude de falhas no sistema informatizado (SisFies).** 2. **Como é de conhecimento público, por ter sido amplamente divulgado através de diversos canais de informação, o sistema informatizado do FIES, à época dos fatos, vinha apresentando sérios problemas de acesso (f. 70-71). Tanto é verdade que, também por determinação judicial através da ação civil pública nº 0005881-32.2015.4.01.3600, o prazo para acesso ao site e para a consequente realização de inscrição de novos contratos pelo FIES foi prorrogado.** 3. Dessa feita, mostra-se inadmissível que o impetrante sofra os efeitos punitivos do atraso na contratação de crédito educacional, haja vista que a restrição à matrícula decorreu de fatos alheios à sua vontade, sem que lhe pudesse atribuir qualquer culpa. 4. De mais a mais, a jurisprudência encontra-se consolidada no sentido de ser desarrazoado o indeferimento da matrícula pela Instituição de Ensino Superior, nos casos em que reste demonstrada a impossibilidade de acesso ao site do FIES. Isso porque o art. 205 da CF deixa claro que a educação é um direito de todos e um dever do Estado, não se podendo admitir que falhas sistêmicas impliquem o esmaecimento de políticas públicas destinadas a tal mister, como o caso do FIES. 5. Apelação e remessa oficial desprovidas. (AMS 00068020320154036100.TRF3. Terceira Turma. Data da Publicação: 20/04/2017. Grifos Nossos).

Casos como o supracitado não ocorrem apenas periodicamente, nem em regiões isoladas, sendo frequente o ajuizamento de demandas visando a regularização do histórico de aditamentos, especialmente pela Defensoria Pública da União, tendo em vista que, em geral, o

programa emergiu para dar efetividade ao direito Constitucional de 2ª Dimensão ao acesso à Educação, possibilitando a pessoas que não detêm suficiente disponibilidade financeira o acesso à educação superior nas instituições privadas de ensino.

Noutro sentido, também pesa contra o sistema eletrônico a possibilidade de ataques *hackers* com a finalidade de obter dados ou ocasionar a perda deles.

Assim, veja-se recente notícia sobre ataque mundial.

Um ataque hacker cometido nesta sexta-feira (12) contra infra-estruturas de informática em mais de 70 nações afetou empresas privadas e instituições governamentais em diversas partes do mundo. "O ciberataque, usando um vírus do tipo ransomware, atingiu países como Espanha, Reino Unido, Turquia, Ucrânia, Rússia e também o Brasil, onde o problema foi detectado em vários estados. (...) Em São Paulo, o Tribunal de Justiça do estado (TJSP) informou, por meio de nota, que alguns de seus computadores foram infectados e, por cautela, determinou que todas os demais equipamentos de informática fossem desligados. O órgão suspendeu por tempo indeterminado os prazos processuais. O expediente nos fóruns ocorreu de maneira normal, com prestação de informações necessárias aos advogados (CORREA, 2017).

Destarte, pode-se ter em mente que a segurança da informação demanda investimentos altíssimos sem garantir, contudo, a impenetrabilidade, visto que mesmo sistemas considerados mais avançados, como os dos EUA e do Reino Unido foram atingidos pelo ataque mundial.

Ademais, a má gestão pública repercute no déficit orçamentário, não permitindo gastos elevados para implantação de um novo sistema, que apesar de econômico, demanda investimentos pesados para ser inaugurado, isto porque, para se colocar no ar um sistema digital são necessário gastos com programação, design, armazenamento de dados em servidores, *backup*, aplicativos para compatibilidade com *smartphones*, abertura de concursos, dentre outros.

Nesse sentido, Fernando Brega leciona.

Se as vantagens são consideráveis, os possíveis problemas relativos ao emprego das novas tecnologias também são muitos. A incorporação dos meios informáticos e telemáticos exige elevados investimentos, muito maiores que os tradicionais, tanto em equipamentos e aplicativos informáticos quanto na contratação, readaptação e treinamento de servidores públicos, despesa que não necessariamente é acompanhada de uma diminuição de custos nos trabalhos desempenhados à moda antiga. Por outro lado, as várias vantagens decorrentes da telemática dependem do diálogo entre equipamentos informáticos, envolvendo uma complexa

definição e observância de padrões comuns pelos vários sujeitos implicados, o que nem sempre é realizado com êxito (BREGA, 2015, p. 21).

Tem-se, pois, que não são apenas ganhos imediatos que decorrem da evolução do modelo de Administração Pública: primeiro há uma queda de desempenho, que pode ser considerada um período de adaptação dos servidores e demais funcionários ao novo modelo digital, com posterior enveredar rumo aos novos patamares elevados de produtividade.

Ademais de todo o exposto, deve-se atentar para a necessidade de inclusão social em relação aos meios informatizados, isto porque, ainda existem administrados, especialmente mais idosos ou que residem em locais onde a educação e qualidade de vida são precárias que não detêm conhecimentos informáticos suficientes para obter, por si só, o acesso aos Serviços Públicos digitais (DONATI, 2005).

Portanto, emerge-se como necessária a inclusão destes aos conhecimentos informáticos por meio de políticas públicas ou, ainda, espaços onde os administrados possam estar sendo orientados por servidores em como alcançar sua pretensão administrativa, o que, em qualquer forma, demanda novos custos.

Apesar disso, não há que se falar apenas em obstáculos, tendo em vista que, nada obstante a barreira preliminar dos conhecimentos relacionados aos meios informáticos, os benefícios, especialmente para quem reside em locais longínquos ou nos quais o transporte público é precário, são inúmeros, visto que atualmente o acesso a rede de internet é amplo e não demanda muito tempo.

Então, o que levaria cerca de um dia para resolver um problema junto à Administração Pública – considerando transporte e lista de espera – pode ser solicitado, ou mesmo solucionado, em alguns minutos na Administração Digital.²¹

Noutro viés, a utilização de novas tecnologias à Administração Pública enfrenta também a ausência de previsão expressa na Carta Política. Entretanto, o Constituinte desconhecia as infinitas possibilidades da telemática, que somente vieram a se revelar em maiores relevos na década subsequente.

Assim, a ausência de previsão do texto constitucional quanto à integração telemática dos órgãos públicos e à utilização do sistema de internet para realizar a

²¹ A fim de melhor colaborar com as ideias apresentadas, expõe-se que a maioria dos dados presentes neste trabalho monográfico, especialmente no capítulo de dados estatísticos, foram obtidos em sítios governamentais, o que, acaso não fosse assim, poderia demandar muito tempo apenas para consegui-los.

comunicação com o administrado não deve ser entendida como uma vedação (BREGA, 2015).

Nesse sentido, a doutrina leciona que é premissa do ordenamento jurídico do Brasil a admissibilidade de qual forma ou modo para o exercício do direito à informação, assim, a nenhum suporte pode ser reconhecida a preferência de forma apriorística (BIGLIASSI, 2003). Nesse sentido, a doutrina concebeu o princípio da equivalência dos suportes, segundo o qual os documentos constantes em meio eletrônico são equiparados ao de suporte físico (FOUILLEUL, 2007).

No plano infraconstitucional, houve avanços significativos. Nesse sentido, a Lei Federal 12.965/14 – marco civil da internet – trouxe importantes referências acerca da utilização de meios digitais na Administração Pública. Veja-se.

Art. 24. Constituem diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no desenvolvimento da internet no Brasil:

I - estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática, com a participação do governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da comunidade acadêmica;

II - promoção da racionalização da gestão, expansão e uso da internet, com participação do Comitê Gestor da internet no Brasil;

III - promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos;

IV - promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos, inclusive entre os diferentes âmbitos federativos e diversos setores da sociedade;

V - adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres;

VI - publicidade e disseminação de dados e informações públicos, de forma aberta e estruturada;

VII - otimização da infraestrutura das redes e estímulo à implantação de centros de armazenamento, gerenciamento e disseminação de dados no País, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a difusão das aplicações de internet, sem prejuízo à abertura, à neutralidade e à natureza participativa;

VIII - desenvolvimento de ações e programas de capacitação para uso da internet;

IX - promoção da cultura e da cidadania; e

X - prestação de serviços públicos de atendimento ao cidadão de forma integrada, eficiente, simplificada e por múltiplos canais de acesso, **inclusive remotos**.

(BRASIL, 2014. Grifos Nossos)

Outrossim, a Lei Federal 12.527/11 que prevê de forma expressa a utilização de meios digitais para o acesso às informações públicas, bem como determina diretrizes.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - **utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;**

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - **desenvolvimento do controle social da administração pública.**

(...)

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - **gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;**

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso (BRASIL, 2011. Grifos Nossos).

Nesse diapasão, vislumbra-se que os alicerces da Administração Eletrônica se imiscuem em especial aos princípios da interoperabilidade dos Entes Federativos e órgãos da Administração Pública, ao Princípio da Transparência, do Acesso à Informação e, principalmente, ao princípio da Eficiência.

Assim, percebe-se que apesar da Administração Pública brasileira ter iniciado a enveredar rumo ao modelo de Administração Pública Eletrônica, ainda são necessários altíssimos investimentos para obter um sistema digital que concretize a interoperabilidade entre as pessoas jurídicas de direito público interno, bem como que torne concreto o direito fundamental à informação, certidão, bem como à Universalidade da prestação de Serviços Públicos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas considerações deste trabalho monográfico, optou-se pela estrutura de tópicos, com a finalidade de transmitir de forma esquematizada e concisa as assertivas conclusivas do presente estudo.

- Preliminarmente, acerca dos questionamentos centrais que originaram o presente trabalho monográfico, isto é, se o direito fundamental à boa administração pública tem sido efetivado frente à crescente demanda da população e se a Administração Pública tem acompanhado a evolução tecnológica a fim de melhorar os serviços prestados, pode-se concluir que:

(i) o direito fundamental à boa administração pública contempla um leque de princípios e direitos que devem ser observados para que se possa seguramente concluir que há, de fato, a boa administração. Entretanto, viu-se que, na prática, este é um direito complexo de ser percebido, especialmente se considerado que as demandas da sociedade por serviços públicos diferem de pessoa para pessoa, isto é, enquanto nas regiões periféricas a demanda maior é por segurança e educação, noutras áreas a demanda é por celeridade na prestação dos serviços públicos. Assim, ressalvados os casos evidentes de má administração (aquela que desrespeita e macula a dignidade do serviço público), tem-se que a Administração Pública, a despeito de todas as adversidades, tenta enveredar para cumprir o mister público, ainda que em passos desapercibidos;

(ii) a Administração Pública, apesar de não poder livremente correr riscos, tem enveredado para o Modelo de Administração Digital. Entretanto, esse caminhar ainda não se encontra em um estágio completamente avançado, visto que ainda existem inúmeras questões com as quais a Administração deve lidar para concluir a evolução, como os riscos concernentes à prestação de serviços e armazenamento de informações em meios digitais, bem como a necessidade de aproximar os administrados que residem em locais mais longínquos aos meios digitais de administração.

- É igualmente possível concluir, acerca dos problemas acessórios dos quais trata este trabalho monográfico, que:

- (i) a Administração Pública deve implantar o modelo digital de forma despercebida e acompanhada de políticas públicas aptas a gerar inclusão, para que não gere exclusão social dos menos favorecidos;
- (ii) os problemas enfrentados pela Administração Pública Eletrônica são barreiras não tão facilmente transponíveis, especialmente tendo em vista que uma falha sistêmica pode gerar um efeito cascata, como se observou na exemplificação sobre o programa FIES, que frequentemente origina várias ações no âmbito do poder judiciário por meras irregularidades do Sistema de Informações;
- (iii) os riscos que acompanham a evolução da Administração Pública quanto à integridade da informação virtual decorrem de inúmeros fatores, como ataques de hackers, perda da informação por falhas nos meios eletrônicos, necessidade de manutenção periódica e infestação do maquinário da Administração por programas maliciosos;
- (iv) quanto aos avanços e retrocessos que se têm quando da evolução do modelo de Administração, verificou-se que estes decorrem dos riscos da informação, da má utilização e, principalmente, da falta de investimentos no sistema e no treinamento de pessoal, fazendo com que sistemas mais avançados (no exemplo dado, PJe) retornem para o estado *a quo*. Por sua vez, os avanços vêm crescendo exponencialmente, ora por meio de promulgação legislativa, como exemplificou-se, ora por meio de implementação de sistemas visando a melhor atender a sociedade, prestando um serviço rápido e eficiente quando comparado aos períodos pretéritos;
- (v) assim, percebe-se que ponderando riscos, retrocessos e avanços corolários da Administração Pública Digital, não se deve abrir mão da evolução, mas sim investir no aprimoramento, tanto dos sistemas informáticos, quanto do treinamento dos servidores a fim de que melhor seja atendido o Interesse Público.

- Quanto aos aspectos de governança relacionados à Administração Digital, viu-se que, apesar da evolução tecnológica no plano estrutural e sistemático da Administração Pública, ainda há um longo caminhar para concretização plena do novo modelo de Administração, isto porque persistem empecilhos que necessitam ser combatidos de forma despercebida, sob pena de não se obter a confiança da sociedade quanto aos novos sistemas eletrônicos, o que poderia desencadear a quebra dos objetivos do sistema.

- Acerca da alteração no tocante aos documentos que passam da plataforma física para a plataforma digital, viu-se que o documento propriamente dito não é alterado, pois continua repassando o elemento imaterial, isto é, a informação, apenas havendo alteração do elemento material – que tradicionalmente era o papel e passa a ser substituído por plataformas digitais, isto é, telas de computador ou leitores de mídia digital, o que paralelamente contribui para um planeta ecologicamente mais equilibrado.

- Sustenta-se, ademais, do cotejo dos dados analisados, que a Administração Pública Eletrônica tem contribuído sobremaneira rumo à efetivação das diretrizes constitucionais, isto é, com o advento do modelo digital pôde-se aumentar de forma colossal tanto a publicidade dos atos, que agora podem ser acessados de quaisquer lugares, como a transparência, que como visto, é acessível para quem detenha interesse em fiscalizar o uso dos recursos públicos.

- Nada obstante, o exercício da cidadania no tocante à fiscalização da aplicação das verbas públicas e da conduta dos agentes ainda é um tanto incipiente no Brasil, pois frequentemente as manifestações populares são ignoradas pelos governantes. Assim, o conceito de democracia digital ainda necessita de muito estudo antes de ser difundido.

- Ainda, a implementação do sistema digital é recente e, devido a falta de disponibilidade de recursos públicos, frequentemente a sociedade é privada dos serviços, apesar de que o sistema digital tem, aos poucos, ampliando a efetividade da universalização do Serviço Público.

- Nesse sentido, exemplifica-se que a Defensoria Pública da União realiza atendimentos apenas na capital do Estado do Maranhão, fazendo com que pessoas necessitadas que precisem da sua atuação, isto é, os assistidos, comumente tenham que se deslocar de Municípios mais longínquos, com gastos de transporte e tempo, para ter acesso à assistência jurídica gratuita.

- Ademais, a evolução da Administração Pública para os ditames digitais permitiu a acessibilidade aos Serviços Públicos, principalmente para os administrados que residem em locais mais distantes da capital, onde a maioria dos Serviços Públicos, até a década de 1990 eram inacessíveis – e que ainda estão sendo implementados aos poucos nesses lugares.

- Destarte, pôde-se falar em uma maior universalidade na Prestação de Serviços Públicos, bem como na efetivação dos princípios da celeridade e eficiência, visto que o

modelo digital não demanda tempo de percurso para percorrer grandes distâncias entre polos da Administração ou órgãos hierárquicos.

- Depreende-se, também, que apesar da evolução significativa do modelo eletrônico de Administração Pública, este ainda encontra inúmeros desafios, especialmente relacionados à integridade da informação e à necessidade de investimentos de grande porte na proteção e elaboração de sistemas.

- Assim, mesmo havendo, num futuro potencial, um suporte legal mais amplo para o implemento do Sistema Digital de forma mais ampla em toda a Administração, as barreiras relacionadas à segurança da informação ainda devem se tornar intransponíveis à ataques maliciosos, especialmente por conta da responsabilidade objetiva do Estado em relação aos seus serviços e atividades prestadas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. In: Cadernos ENAP. Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 1997.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2 Ed. 2014.
- BENEVIDES, Maria Victoria. Entrevista concedida ao jornal O Estado de São Paulo. 27 de março de 2005.
- BIGLIASSI, Renato. **Governo eletrônico e teoria dos serviços públicos**. In: Pereira, Cláudia Fernanda de Oliveira. O novo direito administrativo brasileiro: o Estado, as agencias e o terceiro setor. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 239.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1737/constituicao_1824_texto_original.pdf?sequence=6>. Acesso em 26 out. 2017.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1760/constituicao_1891_texto.pdf?sequence=2>. Acesso em 26 out. 2017.
- _____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1934)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1558/constituicao_1934_texto_original.pdf?sequence=1>. Acesso em 28 out. 2017.
- _____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1937)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1765/constituicao_1937_texto_original.pdf?sequence=5>. Acesso em 29 out. 2017.
- _____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18399/constituicao_brasil_1946.pdf?sequence=1>. Acesso em 29 out. 2017.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1738/constituicao_1967_texto.pdf?sequence=5>. Acesso em 29 out. 2017.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967): Ato Institucional Nº 01 (1969)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1738/Emenda_01_1969.pdf?sequence=4>. Acesso em 29 out. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_52ed.pdf?s equence=149>. Acesso em 30 out. 2017.

_____. Ministério Do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1 de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: <www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/...normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acesso em 12 nov. 2017.

_____. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>, Acesso em 14 nov. 2017.

_____. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm> Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. **Lei Federal nº 12.965, de 23 de abril de 2014**. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm>. Acesso em: 26 nov. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008**. Veda o nepotismo nos Três Poderes, no âmbito da União, dos Estados e dos municípios. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menusumario.asp?sumula=1227>>. Acesso em: 22 de nov. de 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **Apelação e Reexame Necessário nº 0019132-25.2010.4.02.5101/RJ** – Relatora Desembargadora Federal Nizete Lobato Carmo, 6ª Turma Especializada. Data: 12 dez. 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança nº 0006802-03.2015.4.03.6100/SP** – 3ª Turma. Data: 20 abr. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Civil nº 0009941-54.2014.4.05.8100/CE** – Relator Desembargador Federal Alexandre Costa Freire, Data: 13 nov. 2017.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Apelação Civil nº 0000271-15.2012.4.05.8309/PE** – Relator Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, Data da decisão: 29 jul. 2014.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo eletrônico e direito administrativo**. 1ª ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

BRESSER, Luiz Carlos Bresser. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. 2001. Disponível em:
<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3870283/mod_resource/content/1/Bresser%20estado-patrimonial-gerencial.pdf>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRODBEKIER, Bruno. **Poder regulamentar da Administração Pública**. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 233: 141-177, Jul./Set. 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 20ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2010.

_____. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Rio de Janeiro, 1997, vol.40, n.2, pp.-. ISSN 0011-5258. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003. Acesso em: 19 nov. 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2017.

CEPIK, Marco et al. **Desafios da TI no governo federal: a percepção dos gestores**. In: Governança de TI: transformando a Administração Pública no Brasil. Porto Alegre: Editora UFROS, 2014.

COLEN, Samuel. **A gestão pública na anatel: uma análise sob o enfoque do *public servisse orientation***. 85 p. (dissertação de mestrado) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais. 2016.

CORREA, Douglas; BOCCHINI, Bruno. **Ataque hacker global afeta órgãos de governo e da Justiça no Brasil**. 2017. Disponível em: <
<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/ataque-hacker-global-afeta-orgaos-de-governo-e-entidades-no-brasil>>. Acesso em: 5 dez. 2017.

COSTA, Frederico Lustosa da. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <
www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2017.

COSTA, Robson; SOUZA, Marli. **A percepção holística da Administração Gerencial no Serviço Público**. Revista de Administração Geral. v.1, n.2, p.138-153. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Forense, 2017.

_____. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 78.

_____. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DONATI, Daniele. **Digital divide e promozione dela diffusione dele ICT**. In: Merloni, Francesco. *Introduzione all'e-government*. Torino: G. Giappichelli, 2005.

DUNI, Giovanni. **L'ammnistrazione digitale: il diritto amministrativo nella evoluzione telemática**. Milano: Giuffrè. 2007. p. 85-86.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Título original: *Taking rights seriously*.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 7ª Ed. Porto Alegre, Globo, 1979, 2v.

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação**. 2009. Disponível em: <
<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/ferrerib.pdf>> acesso em 31 out. 2017.

FOUILLEUL, Nicolas. **Le contrat administratif eletronique: L'exemple des marches publics**. Aix-En-Provence: PUAM, 2007.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à Boa Administração**. In: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. 2014. P. 195-217.

GONÇALVES, Alcindo. **O Conceito de governança**. 2012. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>>. Acesso em: 4 dez. 2017.

GONÇALVES, Claudia. **Direitos Fundamentais Sociais** – Releitura de uma Constituição Dirigente. 4ª Edição. Editora: Juruá. 2015.

LOPES, Leonor. **O papel do papel hoje face à tecnologia digital**. Coimbra. 2010.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do Direito**. 20 Ed. São Paulo: Revista Forense, 2013.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**. 39º. Ed. São Paulo: Malheiros 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELO, Marcus André. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social**. 2005, vol.48, n.4, pp.845-889. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400004>. Acesso em: 21 out. 2017.

MERINO, Muriel. **L'obligation d'informer dans l'action administrative**. Aix-en-Provencw: PUAM, 2006.

MESKELL, Darlene. **The Best E-gov Websites in the World**. 2014. Disponível em <<https://www.digitalgov.gov/2014/12/31/the-best-e-gov-websites-in-the-world/>>. Acesso em: 13 dez. 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do espírito das leis**. Tradução Roberto Leal. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Renovar, nº 221, jul./set. de 2000, p. 84.

NETO, Abner; SILVEIRA, Marco. **Gestão da segurança da informação**: fatores que influenciam sua adoção em pequenas e médias empresas. 2007.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silvia. **Governança e New Public Management**: convergências e contradições no contexto brasileiro. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v15n46/02.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

PEREIRA, Sidinei Aparecido et al. **Governança na Administração Pública**: estudo de caso sobre a nota fiscal eletrônica – NF-e. 2008. Disponível em: < http://congressocfc.org.br/hotsite/trabalhos_1/421.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2017.

PINHO, Judicael Sudário de. **Transparência e Controle Social na Carta Maior**. 2016. p.11. Disponível em: < <http://www.tcm.ce.gov.br/tcm-site/wp-content/uploads/2016/07/tcm-04.pdf>>. Acesso em: 30 de nov. 2017.

PIRONTI, Rodrigo. **Governança, Gestão de Riscos e Compliance**: uma nova realidade para a Administração Pública Brasileira. 2017. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rodrigo-pironti/governanca-gestao-de-riscos-e-compliance-uma-nova-realidade-para-a-administracao-publica-brasileira>>. Acesso em 4 de dez. de 2017.

QUADROS, Jaqueline Maria. **Governo eletrônico e Direito Administrativo**. In: ROVER, Aires José (org.). Direito e Informática. Barueri, São Paulo: Manole. 2004.

RAMOS JÚNIOR, Hélio Santiago. **Princípio da Eficiência e Governo Eletrônico no Brasil**: o Controle da Administração Pública pelo Cidadão Brasileiro. In: Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico. 1ª ed. Florianópolis: UFSC, 2009. p. 143-154.

RIBEIRO, Lane. **Emenda Constitucional ou Constituição de 1969**. 2014. Disponível em: < <https://lany.jusbrasil.com.br/artigos/143739919/emenda-constitucional-ou-constituicao-de-1969>>. Acesso em: 21 out. 2017.

ROCHA, Arlindo. **Accountability na Administração Pública**: Modelos Teóricos e Abordagens. ISSN: 1984-3925, UESC. In: Contabilidade, Gestão e Governança, v.14, n. 2, Brasília. 2011.

SAPIR, André. **Globalization and the reform of European social models**. Sept. 2005. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.630.690&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 671.

SIQUEIRA, Jéssica Câmara. **As Noções de Documento e Informação**. 1ª ed. Editora Publique-se, 2013.

TORRIJOS, Julian Valero. **Derecho, Innovacion y Administracion Electronica**. Derecho Global-Global Law Press. 2013. 417 págs.

TRF-4. **Eproc é o novo sistema processual da Turma Nacional dos Juizados Especiais Federais. 2017**. Disponível em: <
https://www2.trf4.jus.br/memoria/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=12967>. Acesso em: 11 nov. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia. 2000. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2017.

UNITED NATIONS. E-government in support of sustainable development: survey 2016. New York, 2016. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

WAICK, Fernanda Aime. **O princípio da moralidade administrativa e a lei de improbidade administrativa**. 2009.