

NATUREZA DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA¹

NATURE OF ADMINISTRATIVE TRANSPARENCY

NATURALEZA DE LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

Ana Flávia Messa²

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Constitucional. Direito Administrativo.

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo o estudo da natureza da transparência administrativa. A insuficiência dos tradicionais matizes teóricos do Direito Administrativo demonstra a necessidade de repensar princípios desse ramo do Direito, a partir de novos paradigmas orientados por uma democratização da Administração Pública.

Palavras-Chave: Transparência. Visibilidade. Clareza. Limpidez.

Abstract

The present paper aims to study the nature of administrative transparency. The insufficiency of the traditional theoretical shades of Administrative Law demonstrates the need to rethink the principles of this branch of Law, from new paradigms guided by a democratization of the Public Administration.

Keywords: *Transparency. Visibility. Clarity. Limpidity.*

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo el estudio de la naturaleza de la transparencia administrativa. La insuficiencia de los tradicionales matices teóricos del Derecho Administrativo demuestra la necesidad de repensar principios de esa rama del Derecho, a partir de nuevos paradigmas orientados por una democratización de la Administración Pública.

Palabras clave: *Transparencia. Visibilidad. Claridad. Limpidez.*

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Transparência no Direito. 3. Transparência Formal e Transparência Material. 4. Transparência como Valor. 5. Natureza da Transparência Administrativa. 6. Referências

SUMMARY: 1. Introduction. 2. Transparency in Law. 3. Formal Transparency and Material Transparency. 4. Transparency as Value. 5. Nature of Administrative Transparency. 6. Bibliographic References

¹ Recebido em 16 de dezembro de 2017. Aceito para publicação em 19 de fevereiro de 2018.

² Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutoranda pela Universidade de Coimbra. Doutoranda pela Universidade de São Paulo. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro do Conselho Científico da Academia Brasileira de Direito Tributário. Membro do Conselho Editorial da *International Studies on Law and Education*. Professora da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *Transparencia en el Derecho.* 3. *Transparencia Formal y Transparencia Material.* 4. *Transparencia como valor.* 5. *Naturaleza de la transparencia administrativa.* 6. *Referencias*

1. INTRODUÇÃO

O regime jurídico-administrativo³ precisa acompanhar as profundas transformações pelas quais passam o modelo de Estado, e na mesma esteira, a função administrativa⁴, pois ao representar a ordenação sistemática dos princípios jurídicos disciplinadores na condução da atividade administrativa deve buscar melhor servir aos fins do Estado e aos interesses da sociedade.

São tantas as mudanças⁵ ocorridas no cenário jurídico nos últimos tempos⁶, que se põe obrigatoriamente na agenda da discussão, um referencial teórico que

³ A expressão regime jurídico-administrativo consiste no conjunto de normas jurídicas que instituem prerrogativas públicas e sujeições para a Administração Pública, vinculadas à satisfação de determinados fins e que não se encontram nas relações entre particulares. Só se pode, portanto, falar em direito administrativo, no pressuposto de que existam princípios que lhe são peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088>. Acesso em 16/11/2013).

⁴ ORTIZ DIAS, José. El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000. In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D.Ramón Martín Mateo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2000. t. 1, p. 63-117; VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Inap, 1996, p. 17; MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. São Paulo: RT, 2003, p. 133-134; AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1, p. 199.

⁵ “De fato, tudo se passa como se as sociedades contemporâneas conhecessem, nesse início do século XXI, uma transformação profunda de seus princípios de organização: transformações que afetam, em maior medida, ainda que de diferentes modos, todas as sociedades, para além da diversidade dos seus contextos locais; transformações que atingem também todos os níveis do edifício social, bem como o conjunto das instituições (econômicas, culturais, políticas...)”. (CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2009); A sustentabilidade do Estado como realidade, a valorização dos direitos fundamentais com a emergência de novas gerações dos direitos fundamentais e a universalização do princípio da dignidade da pessoa humana, a crise da democracia representativa e da lei formal, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, o deslocamento das decisões para o plano da justiça constitucional, a globalização e a relativização da soberania, a constitucionalização dos ramos do direito (D’ALTE, Sofia Tomé. *A nova configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos serviços públicos*. Coimbra. Almedina. 2007; SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4ªed.Porto alegre: Do Advogado, 2006; LIMA, Mariana Sciesleski de. *Fundamentos para uma administração pública dialógica*. Rio Grande do Sul: PERSPECTIVA, Erechim. v.34, n.126, p. 73-84, junho/2010; DOMINGUEZ LUIS, José Antonio. *El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa*. Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, n. 88, out./dez. 1995; BINENBOJM, Gustavo. *Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. – Rio de Janeiro: Renovar. 2006; BARROSO, Luis Roberto. *Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Rio de Janeiro. Saraiva, 2010; OTERO, Paulo. *Constituição e Legalidade Administrativa: a revolução dogmática do Direito Administrativo*. In: TAVARES, André Tamos; Et Al. (Org) *Constituição Federal 15 anos. Mutação e Evolução*. São Paulo: Método, 2003.

supere a hegemonia de um ideário liberal-individualista do século XIX, e concretize uma fundamentação do direito administrativo situada dentro de uma dimensão histórica adequada à estrutura do Estado Social e Democrático de Direito⁷ e do sistema jurídico que lhe é característico⁸, com balizas principiológicas⁹ compatíveis às novas realidades jurídico-administrativas.

No contexto da renovação conceitual e compreensiva, a insuficiência das tradicionais matizes teóricas do Direito Administrativo para a resolução dos problemas surgidos no seio da sociedade contemporânea, demonstra a necessidade de repensar institutos, conceitos e princípios deste ramo do Direito, a partir de novos paradigmas¹⁰ orientados a implementação e consolidação de uma administração pública mais democrática¹¹, vocacionada para possibilitar o acesso à informação pública e fomentar a participação administrativa¹².

O conteúdo e as interpretações do direito administrativo devem ser modelados de acordo com os novos paradigmas, de forma que a mudança para uma

⁶ “Não há sociedade humana isenta de crise, assim como não se pode conceber a história sem transformações e mudanças sociais permanentes. Sobre isto, aliás, disse um ilustre filósofo contemporâneo ‘Por isso mesmo as épocas de crise – aquelas, precisamente em que o sistema cede lugar ao problema – são épocas de maturidade e de autenticidade espiritual’”. (BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. *Democracia moderna e processo civil*. In: *Participação e Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988).

⁷ “...falar em submissão ao Estado de Direito significa falar em observância dos valores e princípios que estão na base do ordenamento jurídico e agasalhados implícita ou explicitamente na Constituição.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2007).

⁸ “o direito administrativo não pode, pois, ser desligado da história, e especialmente da história política; é nela que encontra seu fundamento, é a ela que deve a sua filosofia e os seus traços mais íntimos. Não se trata de relembrar o passado, mas sim de conhecer o próprio solo do qual o direito administrativo extraiu a seiva que ainda hoje o alimenta” (WEIL, Prosper. *O direito administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina, 1977).

⁹ “..o conteúdo e as interpretações do direito administrativo permanecem vinculados e referidos a uma realidade sociopolítica que há muito deixou de existir. O instrumental do direito administrativo é, na sua essência, o mesmo de um século atrás” (FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005).

¹⁰ Paradigmas são instrumentos de compreensão da realidade, gerados num contexto histórico, científico e social, e que possibilitam a previsibilidade no funcionamento e planejamento de vida das pessoas em sociedade. São construções históricas estruturantes que funcionam como padrão ou modelo ordenador das relações sociais. Com a evolução e as novas exigências da dinâmica evolutiva, os paradigmas construídos transformam-se em insatisfações teóricas, pois já não conseguem responder aos problemas apresentados ao direito, sendo necessária reformulação para que se possa progredir.

¹¹ GALLIGAN, Denis. *Due Process and Fair Procedures: a Study of Administrative Procedures*. Oxford: Clarendon Press, 1996; LUCAS, John Randolph. *Democracia e participação*. Brasília: Universidade de Brasília, 1985; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Fórum, 2008; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Participação popular na Administração Pública*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 191, pp. 26-39, jan./mar., 1993; FIGUEIREDO Lúcia Valle. *Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade*. Interesse público, v.5, n. 18, p. 21-33, mar./abr. 2003.

¹² AYRES BRITTO, Carlos. Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular. Revista de Direito Administrativo (RDA), Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114-122, jul./set., 1992.

nova administração pública põe em pauta o problema da sua legitimação¹³. Com efeito, a partir das últimas décadas do século XX¹⁴, registram-se novas incursões orientadas à legitimidade da administração pública, centrada em modelos de gestão pública que enfatizem a noção de transparência administrativa pelo binômio: informação (possibilitar o acesso aos cidadãos informações sobre a atividade administrativa, em suas atitudes, orientações e projetos) e participação (interferência do cidadão, enquanto agentes cívicos, em quaisquer campos da ação administrativa), possibilitando a previsibilidade das condutas estatais, e por consequência promover a confiança dos cidadãos no Estado, e contribuir no combate da corrupção e aperfeiçoamento da governança democrática.

A transparência administrativa é exigida em diversos países, inclusive por organismos internacionais, como o Banco Mundial, porque no contexto das reformas administrativas inspiradas na Nova Gestão Pública, ela funciona como instrumento de controle da Administração Pública, elemento da nova relação entre Estado e sociedade com o reforço da confiança dos cidadãos nas instituições públicas, e uma das características fundamentais do bom governo.

O cidadão, munido de informações¹⁵ na atuação da Administração Pública de forma clara, precisa, pertinente, objetiva e constante, e participando da gestão pública, consegue planejar suas condutas frente ao Estado, num contexto de lealdade e respeito na relação entre Estado e cidadão. Mais que um objetivo ou parâmetro de atuação estatal, a transparência administrativa é verdadeira obrigação estatal geradora da confiança do cidadão no Estado, um instrumento de condução dos negócios públicos e concretização dos direitos fundamentais, além de resultado que demonstra eficiência administrativa, fortalecimento da participação popular e viabilização do controle social sobre a administração pública.

¹³ “os grupos encaram um regime político, como legítimo ou ilegítimo segundo o modo como os seus valores se ajustam ao deles” (LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967); Legitimidade depende de um governo que não ofereça somente ordem e estabilidade, mas também qualidade de serviço e bem-estar social geral (OROZCO, Omar Guerreiro. *Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural*. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 120, n. 2, p. 47-65, maio/ago. 1996).

¹⁴ CASSESE, Sabino. *A crise do Estado*. Campinas: Saberes Editora, 2010; FERRAJOLI, Luigi. *Los Fundamentos de los derechos fundamentales – debate com Luca Bacelli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo*. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello - 3ª edición. Madrid: Editorial Trotta, 2007.

¹⁵ “Informar sobre o desempenho de atribuições e deveres legais e regulamentares é conduta-suporte da transparência administrativa e, por isso, instrumento destinado a proporcionar o controle social dos atos do Poder Público.” (Decisão do STJ - AREsp 460402 - Relator(a): Ministro Benedito Gonçalves; Data da Publicação 08/04/2014).

2. TRANSPARÊNCIA NO DIREITO

No âmbito do Direito, o tema da transparência administrativa, em geral é objeto de intenso debate doutrinário, com inúmeros artigos, monografias e livros sobre o assunto, constituindo-se um dos assuntos principais do Direito Público, em face da exigência social de um eixo de equilíbrio que possa garantir visibilidade na administração pública.

A essencialidade da transparência administrativa, na vida em sociedade, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representa um instrumento decisivo na concretização de um ambiente propício para o desenvolvimento ordenado de uma sociedade civilizada e exprime um dos meios fundamentais na criação da confiança dos cidadãos e da comunidade jurídica na atuação do Estado, na exata medida em que a sociedade - fonte de que emana a exigência da transparência administrativa - tem na construção de uma administração aberta e participada, as condições gerais para que os indivíduos consigam conduzir o desenvolvimento de suas relações¹⁶.

No âmbito do Direito, o tema da transparência administrativa não tem suscitado uma análise abrangente de suas diversas leituras ou dimensões. É comum observar na literatura jurídica a discussão do tema sob uma abordagem única e isolada de um contexto teórico, como por exemplo, associar a transparência administrativa com o acesso às informações governamentais. Neste caso, não há desenvolvimento do tema da transparência administrativa como manifestação do Estado e demanda social, em sua integralidade, por ser apenas um dos aspectos das várias dimensões do tema; além do que o referido acesso à informação governamental deve ser comunicado e compreendido pela sociedade civil, para configurar transparência e não apenas publicidade.

O instituto da transparência administrativa não tem suscitado atenção regular da jurisprudência. Como exemplo no Brasil em março de 2015 encontramos associados ao à expressão “transparência administrativa”, no ementário eletrônico do STF 07 acórdãos e 250 decisões monocráticas. Um paradigma comparativo é que em agosto de 2003 eram em relação ao termo “transparência” apenas 02 acórdãos e 34 decisões monocráticas. Em Portugal, em março de 2015

¹⁶ PORTUGAL. Tribunal Constitucional de Lisboa. Acórdão nº 117/2015. Relator Conselheiro Lino Rodrigues Ribeiro. Lisboa, 12 de fevereiro de 2015. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20150117.html>. Acesso em 15/10/2015.

encontramos associados ao termo transparência administrativa no ementário eletrônico do Tribunal Constitucional de Lisboa 03 acórdãos.

A transparência administrativa, projeção do Estado Democrático de Direito, representa expressão cuja abordagem conceitual não só é difícil, pela multiplicidade de significados, dependentes do contexto legal, cultural e político em que o tema está inserido, que deriva da indispensável vinculação do termo à ideia de visibilidade, mas também desconcertante em razão de apresentar noção ambígua e imprecisa, de forma a obstaculizar a revelação com profundidade de todos os elementos que digam respeito à sua essência.

A dificuldade de dar uma definição concreta a precisa aumenta em face não apenas do caráter multifacetário da transparência administrativa, que separou a noção de transparência administrativa em várias espécies conforme critério de classificação¹⁷ (a separação mais conhecida na literatura jurídica é a transparência ativa e a transparência passiva), mas pela amplitude do conceito que resulta da conjugação de outros institutos como o princípio democrático, o da motivação, o da publicidade, o da moralidade administrativa¹⁸.

3. TRANSPARÊNCIA FORMAL E TRANSPARÊNCIA MATERIAL

A transparência administrativa pode ser entendida como um princípio jurídico traduzido na obrigação da administração pública de divulgação oficial de seus atos, orientações e projetos, ou então, como visibilidade administrativa.

No primeiro sentido, dá-se relevo ao aspecto formal ou instrumental da transparência, associando-a à publicidade. No segundo sentido, destaca-se o

¹⁷ “La interacción entre la transparencia gubernamental y el acceso de la sociedad a la información pública, se da por medio de cuatro procedimientos claramente distinguibles: La transparencia reactiva, la transparencia activa, la transparencia focalizada, y la transparencia proactiva” (FURTH, Andrés Juan Hofmann. *La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla*. In XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. – 2, nov. 2012);

¹⁸ “O maior ou menor grau de democratização da Administração Pública é a variável dos níveis de transparência, desde o conhecimento do ato (publicidade), de suas razões (motivação) e da colaboração, influência ou partilha no processo decisório e na gestão pública (participação)” (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva, 2004). “A fundamentação formal obrigatória dos actos administrativos representa aperfeiçoamento dos vínculos da Administração ao Direito, quer na vertente da maior transparência e abertura na relação com os administrados (informação e persuasão), quer na do aumento da segurança jurídica no domínio administrativo, pela maior previsibilidade da actuação pública e, principalmente, pela praticabilidade de um controle mais efectivo da legitimidade das respectivas manifestações de autoridade.” (ANDRADE, José Carlos Vieira. *O dever de fundamentação expressa dos actos administrativos*. Coimbra: Editora Almedina, 2007).

conteúdo da obrigação da Administração Pública, integrando-o num modelo em que a administração pública forneça ao cidadão todos os esclarecimentos necessários sobre atos do Estado.

Neste quadro, a transparência administrativa há de necessariamente incluir ambas os aspectos, pois a capacidade de realizar uma administração pública democrática depende de uma articulação e coordenação desta atuação estatal pública com os mecanismos de informação e participação baseada no bem-estar da sociedade. As dimensões formal e material evidenciam aspectos ou enfoques de um conceito único, interdependentes e essenciais ao reconhecimento e afirmação da essência da transparência administrativa.

Na dimensão formal, a transparência é analisada sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos. No enfoque formal, transparência administrativa é o direito fundamental da pessoa de ter acesso público aos atos da administração pública, através da sua divulgação¹⁹. É o direito à publicidade administrativa, que constitui importante instrumento da transparência administrativa.

A concepção formal da transparência administrativa se contenta com a externalização relativa aos atos e comportamentos do poder público, confundindo-se com publicidade dos atos da Administração Pública. Na compreensão formal da transparência administrativa há o cumprimento da exigência de divulgação ampla e possível dos atos da Administração Pública, resguardado sigilo imprescindível à segurança do Estado e da sociedade.

Porém, visando um maior controle da sociedade sobre os atos estatais, possibilitando às pessoas terem estabilidade e conforto na sua vida²⁰, nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios atos²¹, num contexto de defesa do cidadão contra o arbítrio estatal consubstanciada na legítima expectativa dos cidadãos contra a instabilidade e de certeza das regras do jogo, surge a necessidade de aliar ao aspecto formal da transparência administrativa, a ideia da visibilidade administrativa.

¹⁹ "O princípio da publicidade impõe a transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida" (MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008).

²⁰ "...cada cidadão deve ter a certeza do que pode e deve fazer e estar certo de que caso alguém não cumpra para com ele os deveres que a lei impõe, os órgãos do Estado estarão prontos a defendê-lo" (SOUSA, Marcelo Rebelo de. *Direito Constitucional*, vol. I, Policopiado: Lisboa: Faculdade de Direito, 1979, p. 230).

²¹ O direito surge quando a pessoa conhece a realidade, de forma a poder prever as situações, e por consequência realizar planejamento de vida. Se o cidadão sabe de antemão o que pode acontecer, prever os efeitos do seu comportamento, do comportamento dos outros, inclusive do Estado terá garantia de estabilidade e certeza na vida.

A compreensão substantiva da transparência administrativa engloba clareza e inteligibilidade da ação administrativa²², levando ao conhecimento da sociedade os atos da administração pública com abertura e simplicidade do seu conteúdo. A transparência administrativa só é suficiente quando consegue aliar à dimensão formal, a clareza, limpidez e veracidade das informações prestadas à coletividade, através de um relato completo e honesto do itinerário técnico-jurídico, dando sustentabilidade na ação administrativa.

O enfoque material põe em pauta a busca de formas de legitimar a atuação do Estado no sentido de fornecer ao cidadão a confiança esperada, o direito de saber com o que podem contar por parte do Estado. Se de um lado o cidadão tem direito a um comportamento confiável do Estado; o Estado fornece tal comportamento adotando uma atuação legítima, ou seja, compatível com os princípios e garantias individuais e coletivas, na gestão da coisa comum, sempre voltado a finalidade precípua de assegurar o bem-estar de todos e a convivência harmônica em sociedade²³.

Diante das novas exigências do processo de globalização, reformas administrativas, a busca de melhores serviços públicos, a formação e o desenvolvimento de uma nova compreensão de transparência administrativa que extravasa a dimensão estatal vinculada a ideia da publicidade, para abranger também a dimensão não estatal vinculada à visibilidade administrativa.

Na atual conjuntura, atribui-se à legitimidade²⁴ na administração pública, um sentido material que tem como fundamento a visibilidade no exercício da atividade administrativa, calcada na concepção de uma gestão pública aberta, confiável, participativa e passível de responsabilização. A autoridade administrativa é uma

²² “Importante notar que a transparência aparece na lei como mecanismo mais amplo que o já previsto princípio da publicidade, posto que este prevê a necessidade de divulgação das ações governamentais, ao passo que aquele determina, além da divulgação, a possibilidade de compreensão do conteúdo, ou seja, a sociedade deve conhecer e entender o que está sendo divulgado.” (GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2003).

²³ “O Estado atual e o do próximo século XXI precisam de administradores comprometidos com as necessidades do cidadão, que atuem com imparcialidade no exame do que ocorre ao seu redor e que as administrem de modo que expressem confiabilidade originada do uso da solução adequada, aplicando a lei ao fato conhecido e sem desrespeitar o direito subjetivo genérico da cidadania” (DELGADO, José Augusto. *Perspectivas do Direito Administrativo para o século XXI in Perspectivas do direito público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes/coordenação Cármen Lúcia Antunes Rocha*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995).

²⁴ “a crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado”. (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 2010, p. 674).

delegação popular e, portanto, deve ser exercida de forma mais aberta e responsável, em substituição ao modelo de gestão formalista e isolado²⁵.

4. TRANSPARÊNCIA COMO VALOR

Como traço imanente de um positivismo ético, a transparência constitui-se em valor que deve ser buscado para orientar a atuação administrativa de acordo com a visibilidade consubstanciada na disponibilização ativa de informações e participação da sociedade civil, na direção da soberania popular.

Os valores éticos, como ingredientes básicos de uma cultura, são os pontos de referência que caracterizam a visão da sociedade sobre as coisas, dando-lhe orientação a respeito da realidade e em suas relações mútuas. A existência de valores éticos em uma sociedade converge na ideia de que a comunidade humana deve ser estruturada com base numa racionalidade axiológica justificadora do desenvolvimento de uma sociedade contemporânea do diálogo, da radicação da democracia, do respeito.

Trata-se de um desafio criar a tal racionalidade que seja comum, num contexto de diversidade cultural, mas não impossível, desde que a construção desta ética consensual seja feita dentro de um espaço democrático com debate e com reconhecimento constitucional.

Os valores reconhecidos de uma sociedade, dependendo da sua importância para o Direito, alcançam no mundo jurídico a essencialidade como normas fundamentais da ordem jurídica, inclusive com a valoração e inclusão na Constituição Federal, seja de forma expressa, seja de forma implícita.

Ao ingressar no campo normativo, seja de forma expressa ou implícita, das Constituições, os valores passam a alcançar desdobramentos diversos, como é o caso da transparência. A transparência administrativa, enquanto valor representa e descreve a ligação entre o Direito e as aspirações fundamentais dominantes na

²⁵ A racionalidade administrativa não depende apenas da identificação positivista da juridicidade com o critério de suficiência na justificativa das decisões e procedimentos da administração pública, mas também de uma base material em que a qualificação da administração dependa de sua conformação com valores e princípios constitucionais de uma sociedade democrática. “Em nenhum nível do processo decisório o poder político pode, simplesmente, legitimar-se no Direito que ele mesmo colocou: o legislador se legitima através da observância dos dispositivos procedimentais da Constituição, como através da vontade popular anterior a ele, mas não através de leis ordinárias que ele mesmo colocou.” (MAUS, Ingeborg. *O direito e a política. Teoria da democracia*. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009).

sociedade consubstanciadas na estabilidade das relações jurídicas e na coerência do comportamento estatal.

5. NATUREZA DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

O problema da natureza jurídica²⁶ da transparência administrativa é o de descobrir sua essência através do seu enquadramento em uma das categorias gerais do direito, de forma a possibilitar sua compreensão para sistematizar seu alcance e significado dentre vários institutos²⁷ no Direito.

Na busca da sua essência, e com base nos diversos ordenamentos jurídicos, a transparência administrativa assume *natureza complexa*, já que se manifesta através de uma série de atos, medidas e procedimentos que possibilitem a visibilidade da atuação do Estado diante da coletividade.

Nos diversos textos normativos, de natureza legal ou constitucional, a formulação do dever de transparência administrativa é obtida como um *desdobramento do princípio da publicidade*, apresentando-se como dimensão, ou ainda como um *subprincípio do Estado Democrático de Direito*²⁸, já que o caráter público da função administrativa exige, além da difusão e conhecimento dos atos estatais, a compreensão deles, bem como a proximidade com o cidadão, através da sua participação na condução dos negócios públicos, como alicerces fundamentais na relação da Administração Pública com os administrados, de forma a privilegiar a cidadania.

A transparência como subprincípio da publicidade²⁹, implica na divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, possibilitando o conhecimento pelos

²⁶ “é o significado último dos institutos jurídicos, podendo ser tida como a afinidade que um instituto jurídico tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído a título de classificação” (DINIZ).

²⁷ Instituto – (Lat. institutu.) S.m. O mesmo que instituído; o que está regulamentado; corporação ou organização jurídica, científica, econômica, administrativa etc., regulamentada por um conjunto orgânico de normas de Direito Público ou Privado. (SANTOS, Washington. *Dicionário Jurídico Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001).

²⁸ São quatro prerrogativas necessárias à estabilidade de um Estado democrático de direito: a legalidade como base de funcionamento das instituições; a inexistência de forma paralela de Estado; a existência de *accountability* entre instituições públicas estatais e sociedade e, finalmente, a ausência de poderes invisíveis inerentes ao Estado (OLIVEIRA, Adriano. *Narcorede institucional pública e o Estado paralelo ilícito: propondo a construção de novos conceitos e discutindo o Estado de direito democrático no Brasil*. Revista Urutáguá, Maringá, v. 1, n. 4, maio 2002. Disponível em: . Acesso em: 19 ago. 2014).

²⁹ ADI 2361/CE – rel. Min. Marco Aurélio. STF. Julgamento: 24/9/14; “o princípio da publicidade consagra o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito ocultamento, aos administrados, dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma *Ius Gentium*. Curitiba, vol. 9, n. 1, p. 172-188, jan./abr. 2018.

cidadãos dos atos estatais. A publicidade impõe a difusão e o conhecimento dos atos do Poder Público³⁰.

Acontece que, a exteriorização dos atos estatais não é suficiente para garantir a visibilidade na gestão pública e, por consequência, o efetivo controle social dos atos públicos. De forma que, a transparência entendida como subprincípio do Estado Democrático de Direito abrange publicidade, compreensão e participação.

Assim, a publicidade é um elemento da transparência, pois esta não se resume apenas na divulgação oficial dos atos da Administração Pública, mas também envolve clareza e intelegibilidade dos seus atos, bem como a participação do administrado na gestão pública. Na transparência, na vertente da publicidade, a ideia é exteriorização da vontade da Administração Pública com a divulgação de seu conteúdo para o conhecimento público. Deve ser um relato honesto e completo do itinerário técnico-jurídico.

A divulgação da informação, a qualidade da informação e a participação do administrado são fatores indicativos de maior proximidade da Administração Pública com o cidadão³¹, criando um aprimoramento na opinião do cidadão que pode exercer seu papel de fiscal da coisa pública, de forma seletiva e eficaz, de forma a contribuir na consecução do interesse público.

Apesar de possuir características funcionais e elementos estruturais nos diversos textos normativos, não há dúvida que o dever de transparência apresenta *força normativa*, ou seja, autoridade e efetiva aplicabilidade nas relações jurídicas.

Nos quadros normativos, a transparência administrativa é um *princípio da Administração Pública*, pois representa norma jurídica com estrutura prescritiva, integrante do direito positivo, que orienta a conduta da Administração Pública no exercício de atividades administrativas.

A consagração da transparência administrativa, como princípio expresso ou impresso, conforme o ordenamento jurídico do Estado representa uma imposição objetiva de visibilidade no exercício do poder e no desenvolvimento das relações

medida.” (MELLO, Celso Antonio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2014).

³⁰ "Enfim, a publicidade, como princípio da administração pública abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto da divulgação oficial de seus atos, como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes..." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010); OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Método, 2013; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Malheiros Editores. São Paulo, SP, 2000.

³¹ "o que mais muda em todo curso da democratização é a distância social entre a minoria (governante) e o homem da rua" (MANNHEIM, Karl. *Ensayos de La Sociología de La Cultura*. Madrid: Aguilar, 1957).

sociais, se afigurando como postulado fundamental informador do modo de agir da Administração Pública.

Hoje, no pensamento jurídico contemporâneo³², sob a influência do pós-positivismo, a transparência administrativa como princípio não é mais vista como norma subsidiária aplicável em caso de lacuna da lei, mas como norma primária do sistema jurídico dotada de alto grau de abstração, de força coativa, de baixa densidade semântica e maior conteúdo axiológico, com influência direta e imediata no ordenamento, de forma condicionar a validade e o sentido das normas infraconstitucionais e das relações sociais.

A transparência administrativa, enquanto princípio da Administração Pública apresenta três funções básicas: a) orientação: a transparência é diretriz na conduta de proceder da Administração Pública, que estipula os rumos a serem seguidos na gestão pública; b) informação: a transparência informa a Administração Pública na sua organização e gestão; c) obrigação: a transparência é ideia base de proceder da Administração, cujo descumprimento gera sanções, funcionamento como fator vinculante na ação administrativa.

Não há dúvida, pois, que, a transparência é de observância obrigatória, constituindo *imposição objetiva*, já que a Administração não tem liberdade de escolha entre ser transparente e não ser transparente, pois tendo o encargo de defender, conservar e aprimorar os interesses da coletividade, deve necessariamente atuar em consonância com o dever de transparência previsto na ordem jurídica a cargo dos órgãos da Administração. Cabe ressaltar que em matéria de transparência, a discricionariedade existe de forma limitada, nos procedimentos e meios de viabilização da situação de visibilidade no exercício do poder administrativo.

Transparência Administrativa é *norma de direito objetivo*, pois é imposta à administração pública nas suas relações (internas e externas), devendo ser por ela obedecida, para que não haja comprometimento da estabilidade social³³.

Trata-se de norma obrigatória que disciplina o comportamento da administração pública, com *função negativa*, já que os órgãos e agentes da

³² “os princípios têm positividade, vinculatividade, são normas, obrigam, têm eficácia positiva e negativa sobre comportamentos públicos ou privados bem como sobre a interpretação e a aplicação de outras normas, como as regras e outros princípios derivados de princípios de generalizações mais abstratas” (ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de Princípios Constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998).

³³ Direito é o conjunto das condições que permitem a coexistência das liberdades individuais. (KANT, Immanuel. *Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014).

administração pública não podem praticar atos obscuros; a transparência enquanto atributo da gestão pública democrática impõe o rompimento com velhas práticas que resultam em um modo de agir pautado na opacidade, e *função positiva*, ou seja, a necessidade de transparência para os atos da administração pública.

De fato, a transparência administrativa é *norma de direito administrativo do tipo funcional*, já que regula o modo de exercício da administração pública, e *relacional*, regendo as relações entre a Administração Pública e os particulares.

Como é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí no natural dever, a eles cometido, de agir com transparência na sua atividade.

A transparência é ao mesmo tempo um *direito subjetivo*, pois outorga ao titular a prerrogativa de exigir em face do Estado, que os assuntos de interesse da sociedade sejam tratados com a visibilidade característica do Estado Democrático³⁴, mas também como base da ordem jurídica de um Estado Democrático. Desta forma, o imperativo da transparência, possui efeito vinculativo bilateral, ou seja, trata-se de um dever da administração pública que implica em direito público subjetivo de exigir visibilidade na atuação administrativa.

Num plano funcional, é possível afirmar que a transparência administrativa é condição não apenas para consolidação do regime democrático, mas condição para garantir o controle da gestão pública, ampliando a participação e fortalecendo a cidadania. Sem transparência, a sociedade não consegue assegurar que a administração atue em consonância com o interesse público.

Já num plano estrutural, também, podemos afirmar que o dever de transparência, fundamento da gestão pública, não é autônomo, pois não consegue agir por conta própria, depende de outros princípios, como o democrático, o da moralidade, revelando-se instituto de várias leituras sugerindo uma multifuncionalidade característica de sua essência ou qualificação.

6. REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 2001. v. 1.

³⁴ “a opacidade informacional é contrária ao princípio de transparência informativa e ao seu derivado, o de publicidade, que são a chave e garantia de todo sistema democrático” (CORNELLA, Alfons. *Políticas de información en España*. Barcelona, 1997. 32 p. Disponível em: . Acesso em: 17 abr. 2015).

- ANDRADE, José Carlos Vieira. **O dever de fundamentação expressa dos actos administrativos**. Coimbra: Editora Almedina, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Globo, 1998.
- AYRES BRITTO, Carlos. **Distinção entre Controle Social do Poder e Participação Popular**. *Revista de Direito Administrativo (RDA)*, Rio de Janeiro, n.º 189, pp. 114-122, jul./set., 1992.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995
- BARROSO, Luis Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo. Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Rio de Janeiro. Saraiva, 2010.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e da Ciência Política**. São Paulo: Saraiva. 1995
- BAPTISTA DA SILVA, Ovídio. **Democracia moderna e processo civil. In: Participação e Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- BIELSA, Rafael. **Principios de Derecho Administrativo**. Buenos Aires, 1942.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: Direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. – Rio de Janeiro: Renovar. 2006
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Portugal: Editora Almedina, 2010;
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Controle Parlamentar da Administração**. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 96, p. 148-153, out/dez 1990.
- CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato Parlamentar**. São Paulo: Editora Atlas, 2005
- CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.
- CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Campinas: Saberes Editora, 2010
- CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009
- CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CORNELLA, Alfons. **Políticas de información en España**. Barcelona, 1997. 32 p. Disponível em: . Acesso em: 17 abr. 2015.
- CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008
- COSSIO, Carlos. **La valoración Jurídica e La Ciência Del Derecho**. Buenos Aires, Acayú, 1954
- D'ALTE, Sofia Tomé. **A nova configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos serviços públicos**. Coimbra. Almedina. 2007

- DELGADO, José Augusto. **Perspectivas do Direito Administrativo para o século XXI** in Perspectivas do direito público: estudos em homenagem a Miguel Seabra Fagundes/coordenação Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. **Participação popular na Administração Pública**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 191, pp. 26-39, jan./mar., 1993
- DOMINGUEZ LUIS, José Antonio. **El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa**. Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo, Madrid, n. 88, out./dez. 1995.
- DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris: Ancienne Librairie e Fontemoing, 1930.
- ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FERRAJOLI, Luigi. **Los Fundamentos de los derechos fundamentales – debate com Luca Bacelli, Michelangelo Bovero, Riccardo Guastini, Mario Jori, Anna Pintore, Ermanno Vitale y Danilo Zolo**. Edición de Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello - 3ª edición. Madrid: Editorial Trotta, 2007.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. **Conflito entre Poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo**. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994.
- FERRAZ, Sérgio. **O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 188, p. 64-73, abr/jun 1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FIGUEIREDO Lúcia Valle. **Instrumentos da administração consensual: a audiência pública e sua finalidade**. Interesse público, v.5, n. 18, p. 21-33, mar./abr. 2003.
- FILHO, José de Celso Mello. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2004
- FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial das políticas públicas**. São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2005
- FURTH, Andrés Juan Hofmann. **La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla**. In XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012
- GALLIGAN, Denis. **Due Process and Fair Procedures: a Study of Administrative Procedures**. Oxford: Clarendon Press, 1996
- GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de Responsabilidade: Impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
- GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1962
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1961
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

- IRIBARNE, Manuel Fraga. **El Parlamento Britânico**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1960.
- JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954
- JUSTEN FILHO, Marçal Justen. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KANT, Immanuel. **Princípios Metafísicos da Doutrina do Direito**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.
- KELSEN, Hans. **Teoria General del Estado**. México: Editora Nacional, 1950
- LIMA, Mariana Sciesleski de. **Fundamentos para uma administração pública dialógica**. Rio Grande do Sul: PERSPECTIVA, Erechim. v.34, n.126, p. 73-84, junho/2010.
- LIPSET, Seymour Martin. **O homem político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967
- LUCAS, John Randolph. **Democracia e participação**. Brasília: Universidade de Brasília, 1985
- MALBERG, R. Carré de. **Contribution a La Théorie Générale de l' Etat**. T II. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1922
- MANNHEIM, Karl. **Ensayos de La Sociologia de La Cultura**. Madrid: Aguilar, 1957.
- MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1962.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MAUS, Ingeborg. **O direito e a política. Teoria da democracia**. Tradução: Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- _____ **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O Conteúdo do Regime Jurídico-Administrativo e seu Valor Metodológico**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/30088>. Acesso em 16/11/2013.
- _____ **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010
- MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Instituição brasileira de divisão cultural S. A., 1964
- _____ **Considerations Representative Government**, Nova Iorque: Liberal Arts Press, 1958
- MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Nova Cultural, Os Pensadores, 1977
- OLIVEIRA, Adriano. **Narcorede institucional pública e o Estado paralelo ilícito: propondo a construção de novos conceitos e discutindo o Estado de direito democrático no Brasil**. Revista Urutágua, Maringá, v. 1, n. 4, maio 2002. Disponível em: . Acesso em: 19 ago. 2014.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Método, 2013

- OROZCO, Omar Guerreiro. **Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural.** Revista do Serviço Público. Brasília, v. 120, n. 2, p. 47-65, maio/ago. 1996.
- ORTIZ DIAS, José. **El horizonte de las administraciones públicas en el cambio de siglo: algunas consideraciones de cara al año 2000.** In: SOSA WAGNER, Francisco (Coord.) **El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al Profesor Dr. D.Ramón Martín Mateo.** Valencia: Tirant lo Blanch, 2000. t. 1.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro Paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- OTERO, Paulo. **Constituição e Legalidade Administrativa: a revolução dogmática do Direito Administrativo.** In: TAVARES, André Tamos; Et Al. (Org) **Constituição Federal 15 anos. Mutações e Evolução.** São Paulo: Método, 2003.
- RANELLETTI, Oreste. **Instutuzioni di Diritto Pubblico.** Milão: Editora Giuffrè, 1955
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- RODRIGUES, José Honório. **O Parlamento e a evolução nacional.** Brasília, Senado Federal, 1972.
- SAMPAIO DÓRIA, Antônio. **Direito Constitucional.** v. 1. São Paulo: Max Limonad, 1962)
- SANTOS, Washington. **Dicionário Jurídico Brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 4ªed.Porto alegre: Do Advogado, 2006.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado.** São Paulo: Saraiva, 2005
- SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito Constitucional,** vol. I, Policopiado: Lisboa: Faculdade de Direito, 1979
- STOCO, Rui. **Leis Penais Especiais e sua interpretação jurisprudencial – volume 2.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.
- TELES JR, Goffredo. **O Povo e o Poder.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. **La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia.** Madrid: Inap, 1996.
- WEIL, Prosper. **O direito administrativo.** Coimbra: Livraria Almedina, 1977.
- ZIMMERMANN, Augusto. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro; Lúmen Juris, 2002