

# O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE

RODRIGO MORAES SÁ<sup>1</sup>

## RESUMO

Com a constitucionalização do Direito, todas as suas ramificações comportaram modificações de padrões, uma vez que no momento atual a Constituição passou a ser interpretada como o núcleo do ordenamento jurídico. O Direito Administrativo trilhou o mesmo caminho, caracterizado que é como uma disciplina que praticamente teve a mesma procedência do Direito Constitucional, mantendo como sustentáculo a legalidade e a garantia dos direitos fundamentais como maneira de balizar a atuação estatal em face dos abusos do poder. É essencial acentuar que o processo de constitucionalização do Direito não representa uma simples introdução de regramentos atinentes a determinados institutos do direito administrativo no texto constitucional, mas, trata-se sim, de uma releitura da norma tendo como ponto de partida a Constituição. É compreender o Direito sob uma nova perspectiva, iniciando-se através da observação e aplicação de princípios constitucionais que possuem força normativa superior no ordenamento jurídico, à luz do Estado Democrático de Direito. A Constituição Federal, a título exemplificativo, traz explicitamente preceitos sobre Administração Pública, servidores públicos, responsabilidade civil do Estado, separa a função administrativa da atividade de governo e apresenta principal e expressamente os princípios do direito administrativo da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Essa sistemática objetivou o estabelecimento de uma relação mais próxima entre a Constituição e as demais divisões do Direito, transportando um conteúdo axiológico com caráter subordinativo à Carta Constitucional. Sob essa nova ótica, o direito administrativo adota como ponto inicial, um antigo referencial, qual seja, a Constituição Federal. Diante da situação apresentada, a amplitude de aplicação do regramento constitucional relativo à publicidade ganha contornos de enorme relevo, na medida em que o administrador tem a obrigação de franquear o acesso das informações ligadas ao desenvolvimento da atividade estatal, com a divulgação oficial de todos os atos, com o escopo de aumentar os canais de comunicação e assim permitir o exercício do controle, fiscalização e a própria participação popular, motivo pelo qual será objeto específico de estudo.

**Palavras-chave:** direito administrativo; princípio da publicidade; Administração Pública.

---

<sup>1</sup> Procurador do Município de Diadema, Advogado militante nas áreas de Direito Civil e Penal, Articulista, Parecerista, Pós-graduado com especialização em Direito Penal e Processual Penal pela Escola Paulista de Direito, Pós-graduado com especialização em Direito Processual Civil pela Universidade Cidade de São Paulo, Pós-graduado com especialização em Direito Administrativo pela Universidade Gama Filho. E-mail: rmoraes\_sa@yahoo.com.br

## SUMÁRIO

1. PRINCIPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS.....	3
2. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	6
CONCLUSÃO.....	15
REFERÊNCIA BIBLIOGRAFICA.....	16

## 1 - PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

Na seara constitucional, os conhecimentos extraídos do conceito genérico de princípios não apresentam grandes modificações quando transportados para o Direito, na medida em que se caracterizam como pensamento diretivo que serve de fundamento para as formações das disposições do próprio sistema jurídico, de um código, bem como do Direito Positivo.

Celso Antonio Bandeira de Mello (2009, p. 949) compreende o princípio como centro irradiador, que integra e repercute em diversas normas, imbuídas do conteúdo e do fundamento contido no princípio. E de tal sorte, que seu descumprimento é muito mais do que o descumprimento de uma norma, pois implica na violação do espírito, do conteúdo, do aspecto mandamental, da própria harmonia de um sistema.

A Administração Pública também é regrada por seus próprios princípios. A principiologia administrativa tem suas raízes fundadas nos princípios gerais do direito, que antigamente se apresentavam como forma de válvula de escape, com escopo de suprir as lacunas da lei e que, ao longo do tempo, foram sendo elevados à condição normativa.

Nesta seara, Petrônio Braz (2001, p. 148) afirma que “tem o Direito Administrativo, como disciplina autônoma, princípios que lhe são peculiares dentre de uma unidade e coerência que compõem o regime jurídico-administrativo”.

Seguindo este mesmo raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 12) aponta que:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas.

Denise Hauser (1999) apresenta interessante conceito sobre a interligação do sistema constitucional, com o Direito Administrativo, afirmando que funciona como uma:

rede hierarquizada de princípios, regras e valores, que exige não mais o mero respeito à legalidade estrita, mas vincula a interpretação de todos atos administrativos ao respeito destes princípios... A função administrativa encontra-se subordinada e deve-se pautar às finalidades dos princípios constitucionais, vez que

estes não figuram como enunciados meramente retóricos e distantes da realidade, mas possuem plena juridicidade.

Paulo Bonavides (1993, p.510) ao versar sobre o assunto em pauta, leciona:

Postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para avaliação de todos os conteúdos constitucionais (e infraconstitucionais, acrescenta-se), os princípios desde sua constitucionalização, que é, ao mesmo passo, positivação no mais alto grau, recebem como instância máxima, categoria constitucional, rodeada do prestígio e da hegemonia que se confere às normas inseridas na lei das leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, normas das normas.

Paulo Bonavides (1993, p. 511) sintetiza a ideia acerca da constitucionalização dos princípios ao colocá-los como diretrizes constitucionais, alçando-os a garantia da constitucionalidade das regras de uma Constituição já que esta é a guardiã dos valores intrínsecos ao Estado e à sociedade. Tendo a Constituição Federal como a Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, necessário ressaltar a importância que têm os princípios constitucionais diante do mesmo ordenamento, visto que nenhuma outra regra, poderá contrariar estes preceitos diretivos, sob pena de opor-se à própria Constituição.

Esse processo está intimamente ligado à constitucionalização anterior do Direito Administrativo e à descodificação das diversas áreas do Direito, com a edição de diversas leis esparsas, na qual verificou-se a necessidade de encontrar um fundamento de validade para esses microssistemas, que neste cenário seria a Carta Constitucional. No entendimento de Rafael Oliveira (2010, p. 32), a “constitucionalização do direito administrativo se propõe a manter o constante diálogo entre essa disciplina e o Direito Constitucional, verificando uma verdadeira revolução copernicana do Direito”, pois a “Constituição passa a ocupar definitivamente o centro do ordenamento jurídico e os demais ramos do direito circulam ao seu redor”, por isso devem ser interpretados e aplicados à luz da Constituição.

Segundo Rui Samuel Espíndola (1998, p. 76), os princípios constitucionais não proclamam tão somente uma natureza jurídica, mas também política, ideológica e social, características estas que encontram-se normativamente predominantes, e devem ser entendidas como a concretização do Direito no sentido mais amplo possível, alçando as diversas organizações e procedimentos vigentes.

Assim, os princípios constitucionais se caracterizam por um espírito primitivo, antecedente, governante do sistema normativo fundamental do Estado, dotados de originalidade e superioridade material sobre os conteúdos que formam o ordenamento jurídico inferior, apresentando-se como função fundamentadora, interpretativa e supletiva.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se mencionados explicitamente os princípios que devem reger a Administração Pública. O embasamento Direito Público é composto por um regime de Direito Público. Trata-se de um complexo regido especificamente por princípios denominados Princípios de Direito Público.

Os princípios constitucionais do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

A função dos princípios no campo administrativo é informada por José Afonso da Silva (2009, p. 614):

A Administração Pública é informada por diversos princípios, destinados, de um lado, a orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e, de outro lado, a garantir a boa administração que se consubstancia na correta gestão dos negócios públicos e no manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) no interesse coletivo, com o que também se assegura aos administrados o seu direito a práticas administrativas honestas e probas.

O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988 prevê expressamente os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Todos esses princípios estão fundamentados em duas noções centrais, consistentes na supremacia do interesse público (poderes da Administração) e indisponibilidade do interesse público (direitos conferidos aos administrados).

A seguir passaremos a analisar detidamente o princípio da publicidade.

## 2 - PRINCIPIO DA PUBLICIDADE

Qualquer pessoa, todo cidadão possui direito a informar-se e, portanto, tomar conhecimento sobre as coisas que estão sendo resolvidas pelo Estado. Daí a razão de ser da publicidade de todo ato administrativo. Não só a todos é garantido acesso à informação (artigo 51, XIV da Constituição Federal) como, obviamente, de jeito mais acentuado e particular, informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos servidores públicos. Evidente que esse direito de informações tem sua mais insigne figura de expressão e campo ideal de aplicação na área pública, mesmo porque não há negócios privados cometidos por agentes públicos, no exercício de funções públicas.

Nas palavras de Mauro Roberto Gomes de Mattos (2010, p. 774), tudo é público quer dizer do povo, porque este vocábulo tem origem no latim (*publicum*), que denota rigorosamente do povo, quer dizer, de todos os cidadãos. Intolerável nos dias atuais, que a Administração Pública se prevaleça de regras e outros expedientes que encerrem o silêncio como seu predicado de atuação.

Por esse motivo, a Lei Maior infligiu ao administrador o máximo de transparência possível na concretização de suas atividades, ao dispor, no artigo 5º, inciso XXXIII, que:

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.

A notoriedade da atuação administrativa é mais que uma simples orientação, necessidade precípua na atual fase do constitucionalismo e das relações Estado-sociedade. A ausência de visibilidade enfraquece, para não dizer extirpa, as possibilidades de controle popular e de participação do cidadão no exercício das atividades da Administração. De acordo com a lição de Odete Medauar (2003, p. 235):

O secreto, invisível, reinante na Administração, mostra-se contrário ao caráter democrático do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; abate o muro secreto da cidadela administrativa, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades [...] com a publicidade como regra, tem-

se o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade, e suscita-se a confiança do administrado na Administração.

A publicidade transmutou-se, assim, em qualidade basilar dos atos e decisões administrativas. Anteriormente a publicação, os atos e decisões são fictícios; ausente a publicação e com a completude imprescindível ao conhecimento da sociedade, como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico. E quando se faz a ligação entre os atos e as decisões administrativas, é porque estas estão compreendidas no preceito constitucional (artigo 37), na medida em que o que a Lei Maior aspirou salvaguardar não foi algumas, mas sim a totalidade das atividades da Administração Pública.

De acordo com esta opinião, Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 114) reivindica afirmando que:

não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Para Marino Pazzaglini Filho (2008, p. 21-22), é através da publicidade, que a Administração Pública oportuniza o acesso difuso ou individualizado do público às informações relativas à atividade estatal. O acesso difuso compreende a divulgação de informações à sociedade, ao passo que o acesso individualizado consiste no fornecimento de informações de interesse geral ou individual aos interessados.

Coligir-se que o princípio da publicidade é aquele que mais confere adjacência entre o administrador público e os administrados. A publicação dos atos e sua necessária “publicização”, possibilitam ao particular atentar para o que ocorre na imensidão do Estado. Em correspondência, este ente torna-se transparente, consentindo na observação do teor de seus atos. Tal é a importância do princípio da publicidade, que a um só turno protege o interesse público, a moralidade administrativa, e o respeito à dignidade humana.

José Afonso da Silva (2009, p. 653) expõe que:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

Assim sendo, o princípio em análise propicia ao administrado o direito às informações sobre a conduta administrativa que podem, direta ou indiretamente, envolver seu domínio de interesses, permitindo uma condição mais eficaz de controle de tais atos pelo particular.

A Administração possui a obrigação de publicar os seus atos. Esta é a primeira vertente do princípio da publicidade, o que recomenda uma noção formal, uma vez que o dever de tornar público, tratado pela Constituição Federal, não institui diretamente o acesso à matéria, ao conteúdo, mas somente à exposição do ato em meios oficiais.

Júlio César Finger (2006, p. 77-81) pondera sobre a importância do bom emprego do princípio da publicidade para que os negócios públicos se tornem visíveis para a sociedade. Vejamos:

Segundo Juarez de Freitas, a norma em apreço, positivada no caput do art. 37, pode também ser denominada como princípio da máxima transparência, e quer significar que a Administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público. Com uma tal idéia, fica claro que o sentido da norma é tornar os negócios públicos visíveis aos administrados, de modo que eles, destinatários e financiadores de tais ações – via atividades financeira e tributária do Estado – possam controlá-los, por meio de remédios postos à disposição. A conexão do princípio da publicidade com os princípios do Estado de direito e democrático resulta evidente. Nesse sentido, é marca da modernidade. O artigo 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, estabeleceu que os cidadãos têm o direito de fiscalizar o emprego da “contribuição pública”. Não há como exercer tal fiscalização se os negócios de governo acontecerem às escuras. Norberto Bobbio menciona que “a publicidade dos atos do poder (...) representa o verdadeiro momento da reviravolta na transformação do estado moderno que passa do estado absoluto a estado do direito”. O jusfilósofo peninsular anota que um governo democrático pode ser definido como aquele que é duplamente público: (i) “público como contraposição a “privado”, ou seja, que é de todos; e (ii) diverso de “secreto”. A administração deve ser, portanto, impessoal e visível. Aliás, metaforicamente, “iluminação” quer significar a chegada da luz ao que está nas trevas, tornando visível o que não pode ser visto. Em outra passagem, Bobbio menciona que “o príncipe (...) é tão mais capaz de comandar quanto mais é invisível. Dos autores citados na revisão teórica que fez Norberto Bobbio acerca da importância da publicidade no Estado Democrático de Direito, importa também lembrar Kant e Carl Schmitt. O filósofo de Königsberg, além de pregar, em um dos escritos mais célebres, como necessário para o esclarecimento (Aufklärung), o uso (livre) e público da razão, alude também, em outra obra, uma outra dimensão do imperativo categórico, segundo o qual “Todas as ações relativas ao direito dos homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar públicas, são injustas. A atualidade dessa máxima, reputada por Kant “conceito transcendental do direito público”, fica sobejamente demonstrada ante a ocorrência do que chamamos de “escândalo”. O que vem a ser um escândalo envolvendo a administração pública? É precisamente um fato ou fatos que, inicialmente ocultos, tornaram-se conhecidos do vulgo e encontram repúdio, porque não são aceitos por este como justos ou corretos. São fatos que, fossem públicos desde o princípio, não seriam praticados por alguém que pretendesse aprovação popular. Carl Schmitt, a seu turno, reputa a publicidade como elemento necessário para que exista a representação. Um parlamento somente

será representativo na medida em que sua atividade for também pública. Representar significa tornar presente um ser invisível. Assim, dialeticamente, o ser representado é pressuposto como ausente e, ao mesmo tempo, tornado presente. Reinhold Zippelius, como Carl Schmitt, também ressalta a importância da publicidade no Estado democrático e representativo, ao asseverar que os representantes devem agir de modo que, caso seja conhecida sua conduta, seja ela aprovada pela opinião pública, dentro das concepções ético-sociais dominantes. Sem publicidade os atos da administração, assim, não se tem governo por representação e muito menos democracia. Vale ainda lembrar que, da mesma forma que Rogério Gesta Leal encontrou na arquitetura teórica de Aristóteles, exposta em *A Política*, fundamentos de aproximação com o Estado de Direito, pode ser encontrada na mesma obra referência à publicidade. Como “prática salutar às repúblicas”, Aristóteles recomendava que, “para prevenir espoliação do tesouro público, é preciso que a receita seja feita à vista do público.

[...] Zippelius lembra poder o princípio da publicidade somente ser descurado por um motivo suficientemente sério, onde a ponderação dos interesses e questão justifique a manutenção do segredo. Entre nós, somente as informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado podem ser mantidas em sigilo (CF, art. 5º, XXXIII). Na Constituição Federal, ainda podem ser citadas as seguintes disposições, relativas à publicidade: art. 5º, LX (publicidade de atos processuais); art. 5º LXXII (habeas data); art. 216, § 2º (acesso à documentação governamental); e art. 220, §§ 1º e 6º (liberdade dos meios de comunicação social). De todo modo, a regra é a publicidade, e a exceção, o segredo.

Gilmar Ferreira Mendes (2010, p. 969), discorre sobre a imprescindibilidade de emprestar transparência a atividade administrativa, afirmando que a irradiação deste princípio na atmosfera jurídica brasileira, em ritmo com as democracias modernas, assinala para a exigência de que todos os atos administrativos estejam expostos ao público, que se pratiquem à luz do dia, dada a natureza pública da gestão administrativa e que se difunda à inspeção da conduta dos agentes públicos em seu exercício.

Nesta linha de raciocínio, conveniente se faz trazer a baila entendimento jurisprudencial firmado recentemente pelo Superior Tribunal de Justiça por meio do Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 23.467/PR, essencialmente quando se destaca a necessidade de ampla divulgação dos atos administrativos:

Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança Nº 23.467/PR. Agravo Regimental. Recurso Ordinário. Mandado de Segurança. Administrativo. Concurso público. Convocação mediante publicação no diário oficial. Princípios da publicidade e da razoabilidade. Não observância. Precedentes. (...) 2. De acordo com o princípio constitucional da publicidade, insculpido no art. 37, caput, da Constituição Federal, é dever da Administração conferir aos seus atos a mais ampla divulgação possível, principalmente quando os administrados forem individualmente afetados pela prática do ato. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. Órgão Julgador: Sexta Turma. Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 15.03.2011. Publicado no DJE em 25.03.2011).

De tal posicionamento, o Superior Tribunal de Justiça apresenta remansosa jurisprudência que ratifica as avaliações destacadas, notadamente os acórdãos que sedimenta o presente:

Ementa: Agravo Regimental. Embargos de declaração. Recurso ordinário em mandado de segurança. Concurso público. Técnico judiciário. Lotação na Comarca de Monte Alegre/RN. Nomeação quatro anos após homologação do resultado do certame. Veiculação pelo diário oficial. Insuficiência. Necessidade de maior publicidade do ato. Observância dos princípios da publicidade e razoabilidade. Recurso ordinário conhecido e provido. Embargos de declaração rejeitados. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Consoante jurisprudência do STJ, com o princípio da publicidade, expressamente previsto no art. 37, caput, da CR/88, os atos da Administração devem ser providos da mais ampla divulgação possível a todos os administrados e, ainda com maior razão, aos sujeitos individualmente afetados. (...) 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (Superior Tribunal de Justiça – Sexta Turma/ AgRg nos EDcl no RMS 27.724/RN/ Relator: Ministro Celso Limongi (Desembargador Convocado do TJ/SP)/ Julgado em 30.06.2010/ Publicado no DJE em 02.08.2010).

Ementa: Agravo Regimental. Recurso Especial. Concurso Público. Agente da polícia civil do estado da Bahia. Convocação dos candidatos habilitados para a segunda fase nove anos após o resultado. Prazo decadencial contado da ciência do indeferimento do requerimento administrativo. Publicação exclusivamente no diário oficial do estado. Ausência de previsão no edital do concurso. Não observância dos princípios da publicidade e da razoabilidade. Recurso desprovido. (...) 2. De acordo com o princípio da publicidade, expressamente previsto no texto constitucional (art. 37, caput da CF), os atos da Administração devem ser providos da mais ampla divulgação possível a todos os administrados e, ainda com maior razão, aos sujeitos individualmente afetados. 3. Se não está previsto no Edital do concurso, que é a lei do certame, a forma como se daria a convocação dos habilitados para a realização de sua segunda etapa, referido ato não pode se dar exclusivamente por intermédio do Diário Oficial, que não possui o mesmo alcance que outros meios de comunicação, sob pena de violação ao princípio da publicidade. 4. Recurso desprovido. (Superior Tribunal de Justiça – Quinta Turma/ AgRg no REsp 959.999/BA/ Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho/ Julgado em 26.03.2009/ Publicado no DJe em 11.05.2009).

Ementa: Constitucional. Habeas Data. Militar da Aeronáutica. Matrícula em curso da ECEMAR. Pedido indeferido. Acesso a documentos funcionais. Negativa da administração. Regra constitucional basilar: publicidade. Exceção: sigilo. Ordem concedida. (...) 2. A exceção ao direito às informações, inscrita na parte final do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal, contida na expressão "ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado", não deve preponderar sobre a regra albergada na primeira parte de tal preceito. Isso porque, embora a Lei 5.821/72, no parágrafo único de seu art. 26, classifique a documentação como sendo sigilosa, tanto quanto o faz o Decreto 1.319/94, não resulta de tais normas nada que indique estar a se prevenir risco à segurança da sociedade e do Estado, pressupostos indispensáveis à incidência da restrição constitucional em apreço, opondo-se ao particular, no caso o impetrante, o legítimo e natural direito de conhecer os respectivos documentos, que lastrearam, ainda que em parte, e, assim digo, porque deve existir, também, certo subjetivismo na avaliação, a negativa de sua matrícula em curso da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica – ECEMAR, como alegado. 3. A publicidade constitui regra essencial, como resulta da Lei Fundamental, art. 5º, LX, quanto aos atos processuais;

37, caput, quanto aos princípios a serem observados pela Administração; seu § 1º, quanto à chamada publicidade institucional: 93, IX e X, quanto às decisões judiciais, inclusive administrativas, além de jurisprudência, inclusive a Súmula 684/STF, em sua compreensão. No caso, não há justificativa razoável a determinar a incidência da exceção (sigilo), em detrimento da regra. Aplicação, ademais, do princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, como bem ponderado pelo órgão do Ministério Público Federal. 4. Ordem concedida. (Superior Tribunal de Justiça – Terceira Seção/ HD 91/DF/ Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima/ Julgado em 14.03.2007/ Publicado no DJ em 16.04.2007, p. 164).

A própria Constituição Federal apresentou mecanismos para restringir a afronta ao princípio da publicidade. O *habeas data* é instrumento que torna efetivo o princípio da publicidade (art. 5º, LXXII, CF). O direito de petição e o mandado de segurança também poderão ser utilizados para cobrar do Ente Público a publicação de seus atos.

No entanto, a exposição pública não é o único sentido do princípio da publicidade. Em sua totalidade, com suporte numa perspectiva que torne efetiva a dignidade da pessoa humana, o direito à informação propõe também oportunizar ao administrado conhecer o comportamento interno dos agentes administrativos. Esta direção expressa a vertente material do princípio da publicidade, que estabelece para a Administração a obrigação de permitir o acesso ao conteúdo das informações da maneira mais clara possível. A propósito, Hely Lopes Meirelles (2009, p. 97), destaca que:

A publicidade como princípio de administração pública (CF, art. 37, caput), abrange toda atuação estatal, não só no aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos de licitações e os contratos de quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

Sobre outro aspecto, Carlos Pinto Coelho Motta (2002, p. 112), diz que o princípio da publicidade proclama a exposição pública dos atos da Administração com o fim de propiciar o exercício pleno do controle de parte da sociedade (governo), inversamente à concepção segredista, propensa a embaraçar o acesso a dados e documentos aos interessados e também a proclamar a desnecessidade de motivar os atos.

José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 15), apresenta conceituação levando em consideração o aspecto acima abordado, afirmando que:

Os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.

Na elucidação de Diógenes Gasparini (2004, p.10), “esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início de seus efeitos”.

O cidadão tem todo direito à publicidade dos atos e contratos administrativos. No entendimento de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2011, p. 82), sem ela, “[...] tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal e, em última análise, uma falácia, a sustentação dos direitos fundamentais e do próprio Estado de Direito”.

Edimur Ferreira de Faria (2001, p. 71), adverte que a “Administração torna-se transparente para que a sociedade e os órgãos de controle possam tomar conhecimento de seus atos e impugná-los, se viciados ou em desacordo com a legalidade e a moral administrativa”.

Demais disso, recorda Petrônio Braz (2001, p. 156), que “a publicidade dos atos financeiros, correspondentes à execução orçamentária, se impõe como forma permanente de fiscalização externa”, desempenhada pelo Legislativo, Tribunais de Contas e população em geral.

Há certo consenso na doutrina de que a publicidade é na verdade, um subprincípio da transparência administrativa, inerente a Estados Democráticos de Direito, tal como o criado na Constituição da República de 1988. Neste sentido Wallace Paiva Martins Junior (2012, p. 234), expressa que:

Uma análise sistemática do ordenamento jurídico brasileiro instituído pela Constituição Federal de 1988 revela que a transparência estatal (ou administrativa) é um de seus princípios gerais, enquanto a publicidade se caracteriza como subprincípio (ou princípio especial) decorrente daquele que, por sua vez, deriva de princípios fundamentais estruturantes, como o democrático [...]

A transparência é muito mais que isso, abarcando além dela os subprincípios da motivação e da participação popular. A convergência desses subprincípios conduz à existência (positivada) do princípio da transparência na medida em que a abertura, a visibilidade, a diafanidade e a proximidade da Administração Pública são erguidas não só pelo conhecimento de sua atuação, senão por sua explicação e pela partilha no processo de tomada de decisão. Isso fornece um novo padrão de governança pela atribuição de legitimação material ao exercício do poder, um importante marco para a ruptura de um perfil autoritário, isolado, hermético, misterioso e opaco da Administração Pública.

As vantagens da transparência administrativa são indicadas pelo mesmo autor (2004, p. 20-21):

É a partir da transparência administrativa que se propicia o desenvolvimento de linhas de atuação administrativa contando com a participação do administrado – não apenas espectador passivo ou destinatário e fiscal da conduta, senão agente colaborador na tomada de decisões administrativas – para realce do caráter público da gestão administrativa de diálogo aberto, de feição contraditória, de consenso [...]

Num modelo de Estado em que a intervenção estatal é crescente, a opacidade administrativa compromete a eficiência e a moralidade de suas decisões.

[...]

Quando se arrolam entre os contemporâneos meios de atuação da transparência institutos participativos (v.g., as audiências e consultas públicas), a participação decorre e é proporcionada pela transparência administrativa, com a finalidade de, a partir do conhecimento (informação) viabilizado pela publicidade, possibilitar uma atuação mais ativa do administrado. A transparência, para além da publicidade, só prevalece com ampla participação do povo no governo.

Fazendo ponderações sobre o alcance da transparência no âmbito administrativo, Juarez Freitas (1999, p. 70), assevera que:

No que concerne ao princípio da publicidade ou da máxima transparência, quer este significar que a Administração há de agir de sorte a nada ocultar e, para além disso, suscitando a participação fiscalizatória da cidadania, na certeza de que nada há, com raras exceções constitucionais, que não deva vir a público. O contrário soaria como negação da essência do Poder em sua feição pública. De fato e no plano concreto, o Poder somente se legitima apto a se justificar em face de seus legítimos detentores, mais do que destinatários.

Adotando uma visão ordenada da publicidade, Wallace Paiva Martins Junior (2004, p. 63), aventa a possibilidade de classificação colocando-a ora como um direito (acesso, informação, certidão), ora como um dever (publicação, notificação, disposição pública, propaganda), assim propalando:

A publicidade poder ser classificada: (a) pelo âmbito subjetivo, em impessoal e difusa (publicação, propaganda governamental) e pessoal e individual (notificação, intimação, certidão); (b) pelo modo de realização, em *ex officio* (publicação, notificação) e mediante provocação do interessado (informação, certidão); (c) pelo conteúdo, em transmissão de informação geral (informação) e individual (certidão); (d) pela finalidade múltipla (requisito de validade ou fator de eficácia do ato, defesa de direitos, mero conhecimento de um ato, controle, etc.); (e) pelo reconhecimento do dever (publicação e comunicação aos destinatários) e do direito (informações de

interesse particular, coletivo ou geral, certidão e acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo).

Observe-se, porém, que na Constituição Federal, a publicidade é a regra, mas existem passagens em que ela é reservada. Não se trata de segredo, senão de restrição à publicidade originada pela inevitabilidade da segurança do Estado ou da sociedade, pela exigência do interesse social e pela defesa da intimidade (artigos 5º, X, XII, XXXIII, LX e 37 da Constituição Federal), protegendo tanto o interesse público quanto o particular.

## CONCLUSÃO

As considerações finais procuram sintetizar as conclusões da pesquisa realizada, cujo aprofundamento necessário restou limitado pelas restrições metodológicas presentes em toda investigação em grau dissertativo, mantendo, porém, aberta a reflexão para futuro detalhamento, em sede própria.

Neste sentido, chegamos às conclusões abaixo expostas.

Princípios são enunciações que comportam as diretrizes estruturais de uma determinada ciência, consubstanciando valores morais, éticos, religiosos e políticos. No palco do Direito, os princípios se caracterizam por expressarem valores que coordenam o sistema jurídico, variando conforme o momento político, histórico e social.

Como matéria independente, o Direito Administrativo apresenta preceitos que são inerentes ao seu campo de atuação. O Ente Administrativo é disciplinado por seus próprios princípios. A maioria dos princípios administrativos encontra-se expresso, explícita ou implicitamente, na Constituição Federal de 1988. Compreendem eficácia jurídica direta e imediata e desempenham o papel de diretrizes superiores do sistema, vinculando a atuação dos operadores jurídicos da Administração Pública à aplicação das normas ao seu respeito.

O acompanhamento do desenvolvimento da atividade administrativa deve ser proporcionado a todo e qualquer cidadão, posto que pressuposto essencial e inerente ao Estado Democrático de Direito. Deve-se conceder ampla visibilidade aos atos, despachos, programas e ações governamentais, para que sejam conhecidos pela coletividade. Como preceito regedor da Administração Pública, o princípio da publicidade abarca toda atuação estatal, não só no aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. A publicidade acaba por constituir o subprincípio da transparência administrativa, na medida em que o tratamento da coisa pública não pode se dar de forma secreta, reservada, acessível apenas a determinados agrupamentos, mas deve sim, permitir o conhecimento para que seja possível o controle, fiscalização e a participação popular. A publicidade pode acabar sendo classificada ora como um direito (acesso, informação, certidão), ora como um dever (publicação, notificação, disposição pública, propaganda).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAZ, Petrônio. *Direito municipal na Constituição*. 4.ed. Leme/São Paulo: LED – Editora de Direito, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ESPÍNDOLA, Rui Samuel. *Conceito de princípios constitucionais: elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo*. 4.ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.
- FINGER, Julio Cesar. *Constituição e publicidade, sobre os limites e possibilidades do controle jurisdicional da publicidade pessoal da Administração*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2006.
- FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios jurídicos fundamentais*. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- HAUSER, Denise. *Teoria dos princípios (para uma aplicação dos princípios constitucionais da Administração Pública)*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 37, dez./1999. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/317>>. Acesso em: 15 fev. 2014.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. São Paulo: Saraiva 2012.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valdir (Coord.). *Tratado de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. v. I.
- MEDAUAR, Odete. *O Direito administrativo em evolução*. 2.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26.ed. rev e atual até a Emenda constitucional 57, de 18.12.2008. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 12.ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 9.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras*. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios constitucionais reguladores da Administração Pública: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e do controle do poder judiciário*. 3.ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, Jose Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 32.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.