

Ponderações à Proeminência do Princípio da Publicidade na Administração Pública

Tauã Lima Verdan¹

Resumo:

Em uma primeira plana, em sede de apontamentos introdutórios, quadra destacar que o preceito da publicidade, enquanto flâmula norteadora da Administração Pública, está emoldurado de maciça importância, sendo, inclusive, expressamente, introduzido na Constituição da República Federativa do Brasil. Nesta toada, ao se analisar a dicção apresentada pelo preceito em comento, é possível destacar 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. Ora, sobreleva anotar que o princípio da publicidade, em um primeiro contato, objetiva conferir ampla e irrestrita divulgação dos atos da Administração aos administrados. Tal fato tem como arrimo de sustentação a premissa que, apenas com a transparência das condutas da Administração Pública, por meio de sua publicização, é que os cidadãos poderão aquilatar, ou não, a legalidade dos atos perpetrados, bem como se estes se revestem de eficiência. Com realce, nesta toada, o princípio da publicidade se apresenta como valioso instrumento que confere ao administrado a possibilidade de analisar os atos externados pela Administração Pública, bem como se estes atendem aos anseios da sociedade.

Palavras-chaves: Princípio da Publicidade. Preceito Constitucional. Administração Pública.

Sumário: 1 Comento Introdutório: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo; 2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo; 3 Ponderações à Proeminência do Princípio da Publicidade na Administração Pública

¹ Mestrando vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF), linha de Pesquisa Conflitos Urbanos, Rurais e Socioambientais. Especializando em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Gama Filho Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Camilo-ES. Produziu diversos artigos, voltados principalmente para o Direito Penal, Direito Constitucional, Direito Civil, Direito do Consumidor, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

1 Comento Introdutório: A Ciência Jurídica à luz do Pós-Positivismo

Em sede de comentários inaugurais, ao se dispensar uma análise robusta sobre o tema colocado em debate, mister se faz evidenciar que a Ciência Jurídica, enquanto conjunto plural e multifacetado de arcabouço doutrinário e técnico, assim como as pujantes ramificações que a integra, reclama uma interpretação alicerçada nos múltiplos peculiares característicos modificadores que passaram a influir em sua estruturação. Neste diapasão, trazendo a lume os aspectos de mutabilidade que passaram a orientar o Direito, tornou-se imperioso salientar, com ênfase, que não mais subsiste uma visão arrimada em preceitos estagnados e estanques, alheios às necessidades e às diversidades sociais que passaram a contornar os Ordenamentos Jurídicos. Ora, em razão do burilado, infere-se que não mais prospera a ótica de imutabilidade que outrora sedimentava a aplicação das leis, sendo, em decorrência dos anseios da população, suplantados em uma nova sistemática. É verificável, desta sorte, que os valores adotados pela coletividade, tal como os proeminentes cenários apresentados com a evolução da sociedade, passam a figurar como elementos que influenciam a confecção e aplicação das normas.

Com escora em tais premissas, cuida hastear como pavilhão de interpretação o *“prisma de avaliação o brocardo jurídico 'Ubi societas, ibi jus', ou seja, 'Onde está a sociedade, está o Direito', tornando explícita e cristalina a relação de interdependência que esse binômio mantém”*². Deste modo, com clareza solar, denota-se que há uma interação consolidada na mútua dependência, já que o primeiro tem suas balizas fincadas no constante processo de evolução da sociedade, com o fito de que seus Diplomas Legislativos e institutos não fiquem inquinados de inaptidão e arcaísmo, em total descompasso com a realidade vigente. A segunda, por sua vez, apresenta estrutural dependência das regras consolidadas pelo Ordenamento Pátrio, cujo escopo fundamental está assentado em assegurar que inexista a difusão da prática da vingança privada, afastando, por extensão, qualquer ranço que rememore priscas eras, nas quais o homem valorizava os aspectos

² VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

estruturantes da Lei de Talião (“Olho por olho, dente por dente”), bem como para evitar que se robusteça um cenário caótico no seio da coletividade.

Afora isso, volvendo a análise do tema para o cenário pátrio, é possível evidenciar que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, imprescindível se fez adotá-la como maciço axioma de sustentação do Ordenamento Brasileiro, primacialmente quando se objetiva a amoldagem do texto legal, genérico e abstrato, aos complexos anseios e múltiplas necessidades que influenciam a realidade contemporânea. Ao lado disso, há que se citar o voto magistral voto proferido pelo Ministro Eros Grau, ao apreciar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF, “*o direito é um organismo vivo, peculiar porém porque não envelhece, nem permanece jovem, pois é contemporâneo à realidade. O direito é um dinamismo. Essa, a sua força, o seu fascínio, a sua beleza*”³. Como bem pontuado, o fascínio da Ciência Jurídica jaz justamente na constante e imprescindível mutabilidade que apresenta, decorrente do dinamismo que reverbera na sociedade e orienta a aplicação dos Diplomas Legais.

Ainda nesta senda de exame, pode-se evidenciar que a concepção pós-positivista que passou a permear o Direito, ofertou, por via de consequência, uma rotunda independência dos estudiosos e profissionais da Ciência Jurídica. Aliás, há que se citar o entendimento de Verdán, “*esta doutrina é o ponto culminante de uma progressiva evolução acerca do valor atribuído aos princípios em face da legislação*”⁴. Destarte, a partir de uma análise profunda de sustentáculos, infere-se que o ponto central da corrente pós-positivista cinge-se à valoração da robusta tábua principiológica que Direito e, por conseguinte, o arcabouço normativo passando a figurar, nesta tela, como

³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº. 46/DF. Empresa Pública de Correios e Telégrafos. Privilégio de Entrega de Correspondências. Serviço Postal. Controvérsia referente à Lei Federal 6.538, de 22 de Junho de 1978. Ato Normativo que regula direitos e obrigações concernentes ao Serviço Postal. Previsão de Sanções nas Hipóteses de Violação do Privilégio Postal. Compatibilidade com o Sistema Constitucional Vigente. Alegação de afronta ao disposto nos artigos 1º, inciso IV; 5º, inciso XIII, 170, caput, inciso IV e parágrafo único, e 173 da Constituição do Brasil. Violação dos Princípios da Livre Concorrência e Livre Iniciativa. Não Caracterização. Arguição Julgada Improcedente. Interpretação conforme à Constituição conferida ao artigo 42 da Lei N. 6.538, que estabelece sanção, se configurada a violação do privilégio postal da União. Aplicação às atividades postais descritas no artigo 9º, da lei. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marcos Aurélio. Julgado em 05 ago. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

⁴ VERDAN, 2009. Acesso em 10 abr. 2013.

normas de cunho vinculante, flâmulas hasteadas a serem adotadas na aplicação e interpretação do conteúdo das leis.

Nesta tela, retratam-se os princípios jurídicos como elementos que trazem o condão de oferecer uma abrangência rotunda, albergando, de modo singular, as distintas espécies de normas que constituem o ordenamento pátrio – normas e leis. Os princípios passam a constituir verdadeiros estandartes pelos quais o arcabouço teórico que compõe o Direito se estrutura, segundo a brilhante exposição de Tovar⁵. Como consequência do expendido, tais cânones passam a desempenhar papel de super-normas, ou seja, “*preceitos que exprimem valor e, por tal fato, são como pontos de referências para as demais, que desdobram de seu conteúdo*”⁶. Por óbvio, essa concepção deve ser estendida a interpretação das normas que dão substrato de edificação à ramificação Administrativa do Direito.

2 A Classificação dos Princípios no Direito Administrativo

Escorando-se no espancado alhures, faz-se mister ter em conta que o princípio jurídico é um enunciado de aspecto lógico, de característico explícito ou implícito, que, em decorrência de sua generalidade, goza de posição proeminente nos amplos segmentos do Direito, e, por tal motivo, de modo implacável, atrela o entendimento e a aplicação das normas jurídicas à sua essência. Com realce, é uma flâmula desfraldada que reclamada a observância das diversas ramificações da Ciência Jurídica, vinculando, comumente, aplicação das normas abstratas, diante de situações concretas, o que permite uma amoldagem das múltiplas normas que constituem o ordenamento aos anseios apresentados pela sociedade. Gasparini, nesta toada, afirma que “*constituem os princípios um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade*”⁷.

Nesta senda, é possível analisar a prodigiosa tábua principiológica a partir de três órbitas distintas, a saber: onivalentes ou universais, plurivalentes ou regionais e monovalentes. Os preceitos acampados sob a rubrica princípios

⁵ TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 10 abr. 2013.

⁶ VERDAN, 2009. Acesso em 10 abr. 2013.

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 60.

onivalentes, também denominados universais, têm como traço peculiar o fato de ser comungado por todos os ramos do saber, como, por exemplo, é o caso da identidade e da razão suficiente. É identificável uma aplicação irrestrita dos cânones às diversificadas área do saber. Já os princípios plurivalentes (ou regionais) são comuns a um determinado grupo de ciências, no qual atuma como agentes de informação, na medida em que permeiam os aportes teórico-doutrinários dos integrantes do grupo, podendo-se citar o princípio da causalidade (incidente nas ciências naturais) e o princípio do *alterum non laedere* (assente tanto nas ciências naturais quanto nas ciências jurídicas).

Os princípios classificados como monovalentes estão atrelados a tão somente uma específica seara do conhecimento, como é o caso dos princípios gerais da Ciência Jurídica, que não possuem aplicação em outras ciências. Com destaque, os corolários em comento são apresentados como axiomas cujo sedimento de edificação encontra estruturado tão somente a um segmento do saber. Aqui, cabe pontuar a importante observação apresentada por Di Pietro que, com bastante ênfase, pondera “*há tantos princípios monovalentes quantas sejam as ciências cogitadas pelo espírito humano*”⁸. Ao lado disso, insta destacar, consoante entendimento apresentado por parte da doutrina, que subsiste uma quarta esfera de princípios, os quais são intitulados como “setoriais”. Prima evidenciar, com bastante destaque, que os mandamentos abarcados pela concepção de dogmas setoriais teriam como singular aspecto o fato de informarem os múltiplos setores que integram/constituem uma determinada ciência. Como robusto exemplo desse grupo, é possível citar os princípios que informam apenas o Direito Civil, o Direito Penal, o Direito Administrativo, dentre outros.

Tecidas estas ponderações, bem como tendo em conta as peculiaridades que integram a ramificação administrativa da Ciência Jurídica, de bom alvitre se revela ponderar que os “*os princípios administrativos são postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício das atividades administrativas*”⁹. Assim, na vigente ordem

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010, p. 62-63.

⁹ CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de

inaugurada pela Carta da República de 1988¹⁰, revela-se imperiosa a observação dos corolários na construção dos institutos administrativos. Pois, olvidar-se de tal, configura-se verdadeira aberração jurídica, sobremaneira, quando resta configurado o aviltamento e desrespeito ao sucedâneo de baldrames consagrados no texto constitucional e os reconhecidos pela doutrina e jurisprudência pátrios.

Urge salientar que a Constituição Cidadã, ao contrário das Cartas que a antecederam, trouxe, de forma expressa e clara, os princípios informadores da Administração Pública, assinalando a incidência de tais preceitos a todos os entes da Federação, bem como os elementos estruturantes da administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes constituídos. Para tanto, como fértil sedimento de estruturação, é possível transcrever o *caput* do artigo 37 que, em altos alaridos, diciona que “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”¹¹. Nesta toada, ainda, quadra, também, ter em mente os seguintes apontamentos:

Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos três Poderes (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário), nas também de preceitos genéricos igualmente dirigidos aos entes que em nosso país integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais¹².

É verificável, desta sorte, que os preceitos em comento, dada à proeminência alçada pelo texto constitucional, passam a atuar como elementos que norteiam e, corriqueiramente, conformam a atuação dos entes federativos, bem como as estruturas, tais como autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações, que constituem a Administração Indireta. Em

Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 20.

¹⁰ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

¹¹ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

¹² SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 10 abr. 2013.

razão de estarem entalhados nas linhas que dão corpo à *Lex Fundamentallis* do Estado Brasileiro, a doutrina convencionou chamá-los de “Princípios Constitucionais Explícitos” ou “Princípios Expressos”. São considerados como verdadeiras diretrizes que norteiam a Administração Pública, na medida em que qualquer ato por ela emanado só será considerado válido se estiver em consonância com tais dogmas¹³.

De outra banda, tem-se por princípios reconhecidos aqueles que, conquanto não estejam taxativamente contemplados no texto constitucional, de modo explícito, permeiam, por conseguinte, toda a ramificação do Direito Administrativo. Isto é, são corolários que encontram descanso, mais evidente e palpável, na atividade doutrinária e jurisprudencial, que, por meio dos seus instrumentos, colaboram de forma determinante na consolidação e conscientização de determinados valores, tidos como fundamentais, para o conhecimento e a interpretação das peculiaridades e nuances dos fenômenos jurídicos, advindos dessa ramificação da Ciência Jurídica. “*Os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas*”¹⁴. Em que pese o reconhecimento de uma tábua de preceitos e cânones pela doutrina, tal fato não tem o condão de desnaturar o importante papel desempenhado na orientação e conformação da interpretação dos diplomas normativos.

No mais, ao se ter em visão, a dinamicidade que influencia a contínua construção do Direito, conferindo, via de consequência, mutabilidade diante das contemporâneas situações apresentadas pela sociedade, é possível salientar que a construção da tábua principiológica não está adstrita apenas aos preceitos dispostos nos diplomas normativos e no texto constitucional. Ao reverso, é uma construção que também encontra escora no âmbito doutrinário, tal como no enfrentamento, pelos Tribunais Pátrios, das situações concretas colocadas sob o alvitre. Afora isso, “*doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de princípios reconhecidos, para acentuar exatamente essa aceitação*”¹⁵.

¹³ Neste sentido: CARVALHO JÚNIOR, 2010, p. 21.

¹⁴ GASPARINI, 2012, p. 61.

¹⁵ CARVALHO JUNIOR, 2010, p. 34.

3 Ponderações à Proeminência do Princípio da Publicidade na Administração Pública

Em uma primeira plana, em sede de apontamentos introdutórios, quadra destacar que o preceito da publicidade, enquanto flâmula norteadora da Administração Pública, está emoldurado de maciça importância, sendo, inclusive, expressamente, introduzido na Constituição da República Federativa do Brasil¹⁶. Nesta toada, ao se analisar a dicção apresentada pelo preceito em comento, é possível destacar 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”¹⁷. Ora, sobreleva anotar que o princípio da publicidade, em um primeiro contato, objetiva conferir ampla e irrestrita divulgação dos atos da Administração aos administrados. Tal fato tem como arrimo de sustentação a premissa que, apenas com a transparência das condutas da Administração Pública, por meio de sua publicização, é que os cidadãos poderão aquilatar, ou não, a legalidade dos perpetrados, bem como se estes se revestem de eficiência¹⁸.

¹⁶ BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

¹⁷ CARVALHO FILHO, 2010, p. 28.

¹⁸ Neste sentido: ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Acórdão proferido em Remessa Ex-officio 47060038727. Remessa Ex-officio. Mandado de Segurança. 1) Recusa do Presidente do poder legislativo municipal em fornecer os documentos solicitados por vereador. Ofensa a Direito Líquido e Certo do Impetrante. 2) Violação ao Princípio da Publicidade dos atos administrativos. Inteligência do artigo 5º, incisos XIV, XXXIII, XXXIV e LX, da constituição federal. Confirmada a sentença que concedeu a segurança. Remessa conhecida e improvida. 1) Todo o cidadão, máxime quando vereador e no exercício de relevante função como, in casu, a presidência de comissão formada no âmbito no Poder Legislativo Municipal, está legitimado a requerer e obter documentos e certidões que o habilitem a conhecer os assuntos administrativos, desde que não cuidem de matéria que a lei defina como sigilosa. Agravo Regimental Ap. Cível Nº 30080089995 - Linhares - 3ª Vara Cível Fazenda e Reg. Públicos. 2) O princípio da publicidade, inserido dentre aqueles que regem a Administração Pública (Constituição Federal, artigo 37), exige a ampla divulgação dos atos praticados, ressalvadas as hipóteses de sigilo, previstas em lei. Remessa conhecida e improvida. Órgão Julgador: Terceira Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Janete Vargas Simões. Julgado em 28.08.2007. Publicado em 06.09.2007. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

Neste sentido: BRASIL. **Tribunal Regional Federal da Quarta Região**. Acórdão proferido em Apelação Cível/RN Nº2008.70.08.000008-4. Mandado de Segurança. Acesso a documentos públicos da Administração. Possibilidade. Princípio da Publicidade. Não sendo o caso das hipóteses de exceção previstas na Constituição Federal, de sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, e tendo em vista o princípio da publicidade, tem o impetrante direito de acesso e obtenção de cópias de documentos públicos de seu interesse. Órgão Julgador:

Como bem destacou o eterno constitucionalista José Afonso da Silva, citado por Wlassak¹⁹, "*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*". É denotável, desta forma, que o corolário em apreço, em decorrência das atividades praticadas pela Administração Pública, constitui verdadeiro sustentáculo da atuação daquela, concedendo, assim, maior transparência aos atos públicos. Em igual substrato ensina o célebre doutrinador Hely Lopes Meirelles, ao abordar o princípio em tela, destacando que "*a publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade*"²⁰.

Com realce, decorre do preceito constitucional em comento a exigência de que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas exteriormente aos órgãos que o emitem reclamam publicidade para adquirirem validade universal, ou seja, perante terceiros. Ao lado disso, é patente que o princípio da publicidade em sede de atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, busca propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pela população, por meio dos competentes meios constitucionais. Deste modo, sendo o ato considerado como irregular, mesmo havendo publicidade, esta não terá o condão de convalidá-lo; em mesmo sentido, ainda que seja regular, a dispensa de sua publicização não será comportada, quando a lei ou o regulamento, de maneira expressa, a exigir. Acerca do princípio da publicidade, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em 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 medida²¹.

Quarta Turma. Relatora: Desembargadora Federal Marga Inge Barth Tessler. Publicado no DEJF em 21.07.2009. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

¹⁹ WLASSAK, Thomas. O princípio da publicidade. Considerações sobre forma e conteúdo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3425>>. Acesso dia 10 abr. 2013.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p.96.

²¹ MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora

Nesta esteira de exposição, curial se faz colacionar o entendimento jurisprudencial firmado pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura, ao relatoriar o Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança N° 23.467/PR, precipuamente quando coloca em claro destaque que “*de acordo com o princípio constitucional da publicidade, (...), é dever da Administração conferir aos seus atos a mais ampla divulgação possível, principalmente quando os administrados forem individualmente afetados pela prática do ato*”²². De tal entendimento, o Superior Tribunal de Justiça apresenta remansosa jurisprudência que abaliza as ponderações arvoradas, notadamente os arestos que sedimentam 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),

Malheiros, 2010, p. 114.

²² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança N° 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. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

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).

Neste diapasão, quadra destacar que o princípio da publicidade não está adstrito apenas à Administração Pública, enquanto manifestação do Poder Executivo²³, mas também se estende aos demais Poderes constituídos. “O

²³ ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Acórdão proferido em Agravo Interno Nº. 48030015647. Processual Civil. Agravo Interno. Divergência Jurisprudencial. Contratação Temporária. Publicidade. Recurso Desprovido. (...) 2. Os atos administrativos relativos à convocação de candidatos para contratação temporária devem observar, necessariamente, o princípio da publicidade. 3. Recurso desprovido. Órgão Julgador: Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Samuel Meira Brasil Júnior. Julgado em 21.03.2011. Publicado no DJ em 07.04.2011. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

*princípio da publicidade também se aplica à elaboração das leis em si, o que já foi definido na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998*²⁴. Fortalecendo tais ponderações, cuida frisar que a Carta de Outubro de 1988 estabelece, em seu texto, norma específica no que concerne à publicidade dos atos do Poder Judiciário. Ora, a publicidade, neste ponto, edifica verdadeira ponte entre o juiz e o cidadão, sendo que todos os atos emanados, excetuando aqueles que afetem a intimidade dos envolvidos ou quando subsistir interesse social, a publicidade será plena.

Nagib Slaibi Filho²⁵ bem resume a dupla vertente do princípio da publicidade no âmbito de atuação do Judiciário, sustentando que: em um primeiro patamar, ao se conferir a publicidade o sentido amplo, absoluto ou externo, condiciona a atuação do Estado-juiz, concedendo conhecimento de toda a sociedade, como elemento de legitimação do exercício do poder e, no segundo nível, como publicidade relativa, restrita ou interna em que se restringe o conhecimento dos atos processuais tão somente às partes e advogados. Valiosas são as lições do doutrinador Gasparini que, ao abordar acerca dos efeitos da publicação oficial, destaca que:

Entre outros, são efeitos da publicação oficial: I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração direta, indireta ou fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta. Diga-se que o princípio da publicidade no deve ser desvirtuado. Com efeito, mesmo a pretexto de atendê-lo, é vedado mencionar nomes ou veicular símbolos ou imagens que possam caracterizar promoção pessoal de autoridade ou servidor público [...] Essas disposições são de observância imediata, não necessitando para sua aplicação de qualquer regulamentação²⁶.

Ora, a partir das ponderações aventadas, é perceptível que os influxos provenientes do axioma constitucional da publicidade, em razão do núcleo sensível apresentado, não carecem de normas que regulamentem sua incidência. Ao reverso, suas disposições são aplicáveis de maneira imediata, competindo a Administração Pública, tanto direta quanto indireta, tal como os

²⁴ WLASSAK, 2002. Acesso em 10 abr. 2013.

²⁵ SLAIBI FILHO, Nagib. **Sentença Cível – fundamentos e técnica**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998, p.132

²⁶ GASPARINI, 2012, p. 67.

órgãos dos Poderes Constituídos observarem suas disposições, ressalvadas, com efeito, as exceções expressamente mencionadas. Há que se destacar, nesta senda de raciocínio, que os Tribunais de Justiça, já decidiram no sentido que *“insta ressaltar que pelo aludido preceito [princípio da publicidade], exige-se da Administração Pública ampla divulgação dos seus atos, a fim de que o seu expediente seja levado ao conhecimento do maior número possível de pessoas”*²⁷. Assim, em não cumprindo tal disposição, resta configurada a violação e o desrespeito ao princípio da publicidade²⁸.

De igual maneira, já se consolidou o entendimento nos Tribunais de Justiça que *“a utilização apenas da internet para convocar os candidatos para as etapas do concurso, em um País com elevado índice de exclusão digital, não se coloca aceitável, por trazer como consequência a restrição do acesso às informações, prática esta vedada em um estado democrático de direito”*²⁹.

²⁷ ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Acórdão proferido em Apelação Cível Nº. 12080201150. Apelação Cível. Mandado de segurança. Concurso público. Magistério de Cariacica. Eliminação candidato. Não atendimento à convocação para a 3ª etapa. Edital. Previsão de publicações em jornal de grande circulação. Publicação em jornal diverso das etapas anteriores. Princípio da publicidade não violado. (...) 2. O item 9.6 do Edital de regência estabeleceu, expressamente, a regra de que as convocações ocorreriam através de jornal de grande circulação, não especificando em qual periódico. 3. Todos os candidatos aprovados foram convocados por jornal de grande circulação do Estado do Espírito Santo, embora por periódico diverso, razão pela qual infere-se que o Município de Cariacica atendeu a aludida exigência editalícia. 4. Inexiste direito líquido e certo a ser amparado no presente mandado de segurança, não restando ofendido o princípio da publicidade. 5. Recurso improvido. Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível. Relator: Desembargador José Paulo Calmon Nogueira da Gama. Julgado em 15.12.2009. Publicado no DJe em 03.02.2010. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso 10 abr. 2013.

²⁸ ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo**. Acórdão proferido em Remessa Ex-officio Nº. 52080008221. Remessa Necessária - Concurso Público - Convocação – Publicidade em sede da Prefeitura do Município – Violação ao Edital e ao Princípio da Publicidade dos atos administrativos - Direito Líquido e Certo da Impetrante - Segurança Concedida determinando a convocação e nomeação da impetrante - Decisão Mantida. (...) 2. Na hipótese dos autos, restou configurada a violação ao princípio da publicidade na convocação dos candidatos habilitados para o concurso, razão pela qual deve a impetrante ser convocada e nomeada para o cargo ao qual foi aprovada. 3. Remessa conhecida para manter a sentença. Órgão Julgador: Segunda Câmara Cível. Relatora: Desembargadora Elisabeth Lordes. Julgado em 19.01.2010. Publicado em 01.02.2010. Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

²⁹ RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**. Mandado de Segurança Nº. 0031721-87.2008.8.19.0000 (2008.004.00818). Mandado de Segurança - Concurso Público. Bombeiro Militar. Publicidade dos Atos através da Internet – Restrição do Acesso às Informações. Exclusão Digital. Deve ser conferido tratamento igualitário aos candidatos (art. 5º, da CRFB), de forma que a veiculação dos atos do certame apenas através da internet, ainda que conste do edital, não se coaduna com a ideia de isonomia. Comunicação das etapas subsequentes do concurso que deve ser feita pelo Diário Oficial ou por correspondência pessoal. Incompatibilidade da regra do edital que prevê a intimação pela internet com a norma constitucional. A utilização apenas da internet para convocar os candidatos para as etapas do concurso, em um País com elevado índice de exclusão digital, não se coloca aceitável, por trazer como consequência a restrição do acesso às informações,

Pois, ao admitir tal possibilidade, estar-se-ia violando a publicidade, como princípio norteador da Administração Pública. Do mesmo modo, aviltar-se-ia a isonomia, enquanto corolário maior desfraldado no artigo 5º da Carta de Outubro, posto que, em razão dos aspectos peculiares do Estado Brasileiro, em decorrência da robusta desigualdade social e a falta de disponibilidade dos mesmos mecanismos de difusão, restringe a informação daqueles que não possuem acesso à informática e similares.

Desta feita, a par de tais ponderações, para que o princípio da publicidade tenha seus mandamentos cumpridos, imperiosa se faz a ampla e irrestrita publicização dos atos da Administração, direta, indireta e fundacional, em veículo informativo (jornal ou congênere) de ampla circulação. A publicidade, como supernorma de inspiração da Administração Pública, compreendendo tanto direta e indiretamente, não confere a faculdade de veicular seus atos, mas sim a obrigação de tal fato. A partir das ponderações apresentadas, tão somente por meio do esposado alhures é que o administrado/cidadão pode exercer, sem qualquer restrição, barreira ou limitação, a análise da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, bem como comprovar se estes alcançam a eficiência que devem ambicionar. *“Norteia a Administração Pública – gênero – o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual”*³⁰.

prática esta vedada em um estado democrático de direito. Ofensa à isonomia e à publicidade. Candidato que por força da liminar concedida no presente feito realizou e foi aprovado nas demais etapas do certame e hoje exerce as atividades de bombeiro militar. Segurança concedida confirmando-se a liminar. Órgão Julgador: Décima Quarta Câmara Cível. Relator: Desembargador Ronaldo Álvaro Martins. Julgado em 03.02.2010. Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

³⁰ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão proferido em Habeas Corpus Nº 102.819/DF. Ação Controlada – Ambivalência – Administração Pública. A denominada ação controlada surge ambivalente, não devendo ser glosada em se tratando do dia a dia da Administração Pública, em que os desvios de conduta são escamoteados. Inquérito – Publicidade. Norteia a Administração Pública – gênero – o princípio da publicidade no que deságua na busca da eficiência, ante o acompanhamento pela sociedade. Estando em jogo valores, há de ser observado o coletivo em detrimento, até mesmo, do individual. Órgão Julgador: Primeira Turma. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgado em 05.04.2011. Publicado no DJe em 30.05.2011. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição (da) República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da Quarta Região.** Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

CARVALHO JÚNIOR, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 24 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2010.

ESPÍRITO SANTO. **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.** Disponível em: <www.tjes.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 17 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 38 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

RIO DE JANEIRO. **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.** Disponível em: <www.tjrj.jus.br>. Acesso em 10 abr. 2013.

SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. Princípios constitucionais da Administração Pública. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002.

Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3489>>. Acesso em 10 abr. 2013.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Sentença Cível – fundamentos e técnica**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1998.

TOVAR, Leonardo Zehuri. O Papel dos Princípios no Ordenamento Jurídico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6824>>. Acesso em 10 abr. 2013.

VERDAN, Tauã Lima. Princípio da Legalidade: Corolário do Direito Penal. **Jurid Publicações Eletrônicas**, Bauru, 22 jun. 2009. Disponível em: <<http://jornal.jurid.com.br>>. Acesso em 10 abr. 2013.

WLASSAK, Thomas. O princípio da publicidade. Considerações sobre forma e conteúdo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3425>>. Acesso dia 10 abr. 2013.