

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE PARA A TRANSPARÊNCIA DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Pamela Schmidt², Marlene Scyzevski³, Cristine Tatiele Homerding⁴, Danieli Fernanda Kraemer⁵, Vanessa Germano Dos Santos⁶, Eloísa Nair De Andrade Argerich⁷.

¹ Trabalho de pesquisa elaborado para o II Colóquio de Iniciação Científica do curso de Graduação em Direito da Unijuí (2015), campus Três Passos

² Aluna do curso de Graduação em Direito da UNIJUI. E-mail: pame_schmidt@hotmail.com

³ Aluna do curso de Graduação em Direito da UNIJUI. E-mail: rpasetti_@brturbo.com.br

⁴ Aluna do curso de Graduação em Direito da UNIJUI. E-mail: cris_tatiele@hotmail.com

⁵ Aluna do curso de Graduação em Direito da UNIJUI. E-mail: jacsonsidinei@gmail.com

⁶ Aluna do Curso de Graduação em Direito da UNIJUI. E-mail: vanegermano@gmail.com

⁷ Professora Orientadora, Mestre Eloísa Nair de Andrade Argerich - Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais (DCJS) da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). E-mail: argerich@unijui.edu.br

Introdução

A Administração Pública deve reger-se em consonância com os princípios constitucionais elencados no artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, no qual o princípio da publicidade está inserido.

Nesse sentido, o princípio da publicidade consiste na transparência dos atos da Administração Pública. Portanto, pretende-se abordar aspectos referentes à transparência dos atos e das condutas no âmbito da Administração Pública, tendo em vista a maior facilidade no exercício do controle, inclusive, por meio da participação da sociedade.

A presente pesquisa objetiva demonstrar que o princípio da publicidade assume um papel fundamental quando se relaciona com os atos praticados pela Administração Pública.

Metodologia

A pesquisa é do tipo exploratória e utiliza no seu delineamento a coleta de dados em fontes bibliográficas. Por se tratar de um tema pontual foram realizadas análises a partir dos ensinamentos de diversos doutrinadores. Para o desenvolvimento do tema utilizou-se o método hipotético-dedutivo.

Resultados e Discussões

Antes de adentrar no mérito do tema que ora se propõe estudar, é imprescindível entender o significado de Administração Pública no contexto do cenário brasileiro.

A Administração Pública sob o ponto de vista de Odete Medauar (2015, p. 62) pode ser compreendida a partir de dois aspectos: o funcional e o organizacional. No primeiro,

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

a Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população.

Trata-se das atividades inerentes ao exercício da função administrativa, cuja finalidade consiste em priorizar a satisfação do interesse público.

Sob o enfoque organizacional, leciona Medauar (2015, p. 62-63) que a "Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições de cúpula no exercício das funções de governo." Esse aspecto, denominado como subjetivo por Pestana (2012, p. 24), corresponde às "pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que tem o objetivo de exercer a função administrativa."

Com efeito, a atuação das autoridades e órgãos estatais se consubstancia por meio de atos administrativos, os quais são editados, de regra, pelo Poder Executivo. Contudo, tais atos podem ser igualmente editados pelos Poderes Judiciário e Legislativo quando no exercício de atividades de cunho administrativo.

Assim, a atuação da Administração Pública norteia-se tanto pelo império normativo, quanto pelos preceitos de cunho principiológico inspiradores do ordenamento jurídico. Nesse sentido, os princípios representam enunciados mais abrangentes, porquanto equivalem a fundamentos ou diretrizes que orientam o sistema jurídico a fim de facilitar a interpretação e aplicação das disposições legais.

Acrescenta-se que os princípios detêm elevada carga axiológica, haja vista explicitarem os valores essenciais de um Estado e a ideologia pela qual este se filia. Em havendo conflito entre princípios ou princípios e normas, torna-se possível sopesar e hierarquizar aquele preceito valorativo que deve prevalecer em detrimento de outro de maneira a melhor satisfazer o interesse da coletividade (PESTANA).

Sublinha-se que os princípios adquirem especial relevância no direito administrativo. Nesse prisma, Medauar (2015, p. 148) explicita que, "por ser um direito de elaboração recente e não codificado, os princípios auxiliam a compreensão e consolidação de seus institutos."

Outrossim, a atividade administrativa é influenciada por princípios expressamente previstos em lei, tanto de hierarquia constitucional quanto infraconstitucional, e também por princípios implícitos na legislação e decorrentes de construção doutrinária e jurisprudencial.

Interessa destacar os princípios jurídicos basilares para a atuação da Administração Pública, quais sejam os consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, que assim descreve:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer "aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]"

Com efeito, os princípios ora elencados são de observância obrigatória para todos os Poderes, e os órgãos e entes administrativos que o compõem subordinam-se a esses preceitos. Assim, a sua materialização assegura a legitimidade dos atos praticados em benefício da coletividade.

Destarte, elucidam-se alguns princípios contemplados pela Constituição Brasileira que necessitam ser observados na gestão da máquina pública, a começar pelo princípio da legalidade que diz

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

respeito à obediência à lei. A rigor, entende-se como Estado de Direito aquele cuja atuação está adstrita aos comandos do ordenamento jurídico. Tal enunciado é extraído da própria Constituição Federal, no artigo 5º, inciso, II: "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."

Dessa forma, fica determinado que a Administração Pública deve atuar observando os termos, condições e limites autorizados na lei, proporcionando a garantia constitucional ao administrado.

No que tange ao princípio da impessoalidade, entende-se que toda atuação da administração deve atender ao interesse público, impedindo que o ato administrativo seja praticado em prol do próprio agente ou de terceiros. Portanto, qualquer ato praticado contra as necessidades da coletividade deverá ser considerado nulo por desvio de finalidade.

Quanto ao princípio da moralidade, frisa-se que ele corresponde ao respeito à probidade e à boa-fé administrativa. Assim, registra-se que a Constituição Federal preconiza a efetivação da moralidade administrativa, visto que prevê amplamente a proteção de tal princípio em vários dispositivos, dentre os quais cabe destacar o artigo 37, § 4º, que se refere à improbidade administrativa. Nesse contexto, salienta-se que esse preceito impõe sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, caso haja a configuração de algum ato de improbidade. Denota-se, pois, que este princípio torna imperativa a necessidade de um comportamento ético da administração pública.

O princípio da eficiência, por sua vez, teve sua inclusão na Constituição através da EC nº 19/98, também explícito no caput do artigo 37. Logo, possui aplicabilidade a toda atividade administrativa, direta ou indireta, visando à boa qualidade dos serviços públicos, à obtenção de resultados e à conquista de maior autonomia administrativa, podendo ser comparado, portanto, à administração gerencial dos empreendimentos privados.

Por fim, destaca-se o princípio da publicidade, objeto desta pesquisa, o qual consagra o dever administrativo de transparência e publicação dos atos praticados pelos entes públicos.

Historicamente, o princípio da publicidade advém da criação do Estado de Direito e da codificação normativa, vez que o ente público deveria dar conhecimento aos cidadãos acerca do momento em que a lei começaria a produzir efeitos, passando a interferir na esfera jurídica dos indivíduos. Também coincidiu com as revoluções burguesas ocorridas no século XVIII em virtude da influência do modo de produção capitalista nos negócios mercantis (ELIAS).

No Brasil do século XX, a partir da década de 70, os clamores sociais exigiam que o Estado ampliasse os direitos sociais e a participação da sociedade nas decisões políticas, pois nesse período a democracia se restringia tão somente à satisfação dos interesses dos segmentos mais abastados da sociedade, desprivilegiando-se a publicação dos atos do Poder Público (ELIAS).

Por volta dos anos 1980, após o período ditatorial, no qual houve intensa repressão e reduzido compromisso com a publicidade dos atos estatais, ocorreu alteração no enfoque político do Estado, tornando-o acessível para várias classes sociais, situação que conferiu maior credibilidade e autonomia aos administrados (SANTOS).

A partir deste cenário, originou-se o Estado Democrático de Direito, tornando-se prioridade a satisfação das pretensões sociais e da cidadania. Assim, paulatinamente expandiu-se a participação popular, dando lugar à democracia participativa, que, além do direito de votar e ser votado, inclui a construção de um espaço público de cooperação e diálogo entre o Estado e a sociedade. Diante disso, houve significativas mudanças em relação à publicidade dos atos do poder administrativo.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

A Constituição brasileira promulgada em 1988 priorizou a efetivação dos ideais democráticos, dentre eles passou a prever a publicidade como um princípio fundamental a ser cumprido por todos os órgãos e entes estatais no exercício da função pública. O Estado passou a ter o dever de ampliar a divulgação dos atos praticados pela Administração, exceto nas hipóteses de sigilo previstas em lei. (Di Pietro, 2003).

Cabe consignar que o princípio da publicidade é inerente ao Estado Democrático de Direito, no qual o controle da atividade desempenhada pelas autoridades administrativas recai sobre a população, haja vista ser o povo detentor do poder, conforme se infere do artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, [...]" Trata-se, pois, de um instrumento de fiscalização da legalidade dos atos da Administração.

No intento de efetivamente ser garantida tal prerrogativa, as condutas advindas do Poder Público devem caracterizar-se pela transparência, especialmente nos assuntos de interesse coletivo. Nesse sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012, p. 199) citam que:

[...] em um Estado de Direito, é inconcebível a existência de atos sigilosos ou confidenciais que pretendam incidir sobre a esfera jurídica dos administrados, criando, restringindo ou extinguindo direitos, ou que onerem o patrimônio público.

A corroborar tal entendimento, Mello (2010, p. 114) sustenta que não pode ocorrer o "[...] ocultamento aos administrados dos assuntos que lhe interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida." Na ordem jurídica brasileira, o princípio da publicidade deve, pois, preponderar ante o sigilo, que é a exceção.

Outrossim, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2010, p. 199) disciplinam que o princípio da publicidade, segundo o viés constitucional, apresenta-se de acordo com duas acepções: a primeira, relativa à exigência de publicação, e a segunda, relativa à exigência de transparência. A primeira significa a "exigência de publicação em órgão oficial como requisito de eficácia dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos e dos atos que impliquem ônus para o patrimônio público." Tal conotação não se caracteriza como um requisito de validade para o ato, mas de eficácia, eis que apenas após a sua publicação ele se revestirá de aptidão suficiente para a produção de seus respectivos efeitos.

A segunda acepção diz respeito à exigência de que se viabilize, da forma mais ampla possível, o controle da Administração Pública pelos administrados. A Constituição Federal dispõe no artigo 5º, inciso XXXIII, a exigência atinente à transparência devida pelos órgãos públicos:

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.

Denota-se, pois, que a atuação administrativa deve explicitar o comportamento dos órgãos e entes públicos para que os administrados possam exercer o controle e fiscalização da Administração Pública.

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

Admite-se, contudo, a limitação da publicidade de determinados atos e documentos pela Administração Pública, especialmente com a finalidade de preservar os direitos invioláveis elencados no artigo 5º, X, CF, quais sejam: a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas. Também poderá haver restrições à publicidade quando a divulgação de informações puder comprometer a segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, CF).

Pertinente salientar, além de todo o exposto, que o princípio da publicidade se constitui um mecanismo capaz de viabilizar a cidadania, visto que oportuniza a participação dos administrados na gestão pública, configurando-se, inclusive, um facilitador na percepção das reais necessidades da população.

À medida que se estreita a comunicação com o Estado e ocorre o engajamento dos cidadãos, as autoridades administrativas podem contemplar as exigências e produzir políticas condizentes com as aspirações sociais. Registra-se, nesse aspecto, a observação de Gustavo Terra Elias (2012):

[...] Sem a circulação da informação dos atos do Estado a democracia participativa se fragiliza, porque a ausência ou insuficiência de informação ou mesmo a dificuldade em acessá-la inviabiliza que o cidadão se apodere do conhecimento necessário para exercer soberanamente e com eficácia o direito de participar da construção das decisões estatais que lhe afetará.

Inferre-se, por fim, que o princípio em estudo detém um caráter eminentemente democrático ante a capacidade de promover a participação popular, propiciando aos cidadãos a manifestação sobre os atos administrativos e a cooperação para o progresso e a satisfação dos interesses da coletividade, eis que se trata de uma prerrogativa inafastável de um Estado Democrático de Direito.

Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que é de grande relevância o princípio da publicidade na Administração Pública, pois possibilita o direito à informação dos atos praticados pelos órgãos e entes administrativos. Além de aproximar o Estado dos administrados, tal princípio efetiva o próprio texto constitucional, fazendo do cidadão um fiscal para o combate da corrupção na sociedade brasileira.

Tendo em vista que algumas informações deverão permanecer em sigilo, podemos concluir que o princípio da publicidade não é absoluto quando se tratar de direitos fundamentais relativos à privacidade, intimidade, honra e imagem, bem como quando em prol da segurança pública.

Ademais, tal princípio deve ser mais frequentemente invocado e exigido pela sociedade a fim de que se torne possível a fiscalização dos atos públicos e assim haja a efetivação e fortalecimento da democracia brasileira.

Palavras-chave: Direito à informação; Atuação dos entes públicos; Fiscalização estatal.

Referências

Modalidade do trabalho: Ensaio teórico
Evento: XXIV Seminário de Iniciação Científica

ALEXANDRINO Marcelo; PAULO Vicente. Direito administrativo descomplicado. São Paulo: Método Ltda, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

ELIAS, Gustavo Terra. Da publicidade à transparência: o percurso para reafirmação da democracia participativa. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/artigos/cod=faa453efde4ac6a3>. Acesso em: 15 out. 2015.

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 19. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2010.

PESTANA, Márcio. Direito administrativo brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTOS, Alaine Tavares. Importância do princípio da publicidade para a administração pública. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,importancia-do-principio-da-publicidade-para-a-administracao-publica,48381.html>>. Acesso em: 17 out. 2015.