

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

PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

Regina Güttler Carvalho², Aldemir Berwig³, Caroline Marinho França⁴, Maria Lurdes Da Silva⁵.

¹ Pesquisa desenvolvida no Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI.

² Aluna do curso de direito da Unijuí, regina.gcarvalho@hotmail.com.

³ Orientador, Doutorando e Mestre em Educação nas Ciências (Unijuí); Especialista em Direito Tributário (Unisul); Graduado em Direito e Administração (Unijuí); Professor do Departamento de Ciências Jurídicas e Sociais da Unijuí. berwig@unijui.edu.br.

⁴ Aluna do curso de direito da Unijuí, caroline_savana@hotmail.com.

⁵ Aluna do curso de direito da Unijuí, mls.oliveira91@gmail.com.

Introdução

Esta pesquisa traz um estudo sobre a importância do princípio da publicidade para a transparência dos atos administrativos. Partindo dessa temática, buscou-se primeiramente estudar o Estado Democrático de Direito como garantidor de uma convivência humana livre, com a participação do povo na ordem política e social. Dessa forma, o povo, como titular do poder, necessita do acesso à informação para conhecer e fiscalizar os atos dos gestores públicos, já que estes são incumbidos e legitimados pelos cidadãos a administrar o Estado de forma eficiente.

Nesse sentido, o art. 37 da Constituição Federal de 1988 consagra os princípios da Administração Pública, que visam a organizar sua estrutura, sendo um quesito básico para uma boa gestão dos bens do povo, produzindo uma segurança aos brasileiros. O princípio da publicidade, portanto, surge como uma ferramenta imprescindível ao cidadão que pretende cumprir com sua função participativa.

A partir disso, houve uma breve retomada histórica de como o princípio da publicidade foi tratado nas constituições anteriores e, posteriormente, de como ele é estudado e aplicado no ordenamento jurídico brasileiro atual, a partir de questões cotidianas dos nossos governos, bem como dos aspectos legais, com referências à Lei 8.666/93 (Lei das licitações e contratos da Administração Pública) e à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

O objetivo desta pesquisa é entender o que é e como é aplicado o princípio da publicidade no âmbito da Administração Pública, a fim de obter clareza frente a questões cotidianas que envolvam o interesse público, principalmente porque deveria ser o povo o principal fiscal da regularidade dos atos administrativos.

Metodologia

A metodologia utilizada para o presente foi a bibliográfica, do tipo dedutiva. Buscou-se informações sobre o tema em livros, artigos, jornais, fazendo-se uma análise e discutindo sobre as leis, doutrinas e casos aplicáveis nesse contexto.

Resultados e discussão

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

O art. 1º da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo único, consagra o Estado Democrático de Direito, concretizando um Estado que busca uma convivência humana livre e solidária, regulada por leis justas, em que o povo é titular de um poder que é exercido por meio de representantes eleitos, participando ativamente da organização social e política, permitida a convivência de ideias opostas, expressas publicamente.

Denota-se, portanto, que esse fundamento naturalmente acabou influenciando a atividade administrativa do Estado Brasileiro, por ter dado um caráter subversivo à nova Constituição de 1988. Ressalta-se que esse período de redemocratização do Brasil possibilitou a abertura para uma conquista material dos direitos sociais, já que o povo estava saindo de um sufocante período ditatorial, em que os valores supremos de uma sociedade democrática haviam sido suprimidos.

Dessa forma, o povo, como fonte de poder, necessita do acesso à informação para ter conhecimento dos atos dos gestores públicos, já que estes são incumbidos e legitimados pelos cidadãos a administrar o Estado de forma eficiente.

Nesse aspecto, para garantir a participação popular na constante evolução do Estado Brasileiro, necessitou-se consagrar alguns princípios norteadores da forma de como a Administração Pública dirigiria suas funções, a fim de cumprir com o sentido da sua existência. Nesse sentido, Alexandrino e Paulo definem que "princípios são ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa." (2015, p. 203)

Dentre eles, o princípio da publicidade dos atos administrativos, trazido pelo art. 37 da Carta Magna, surge como uma ferramenta imprescindível a quem pretende fiscalizar a administração dos bens públicos. De acordo com Gasparini, "esse princípio torna obrigatória a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública direta e indireta, para conhecimento, controle e início dos seus efeitos." (2006, p. 11)

Como se observa, a Administração Pública tem a obrigação de manter plena transparência nos seus atos e decisões, tanto por parte da Administração como dos seus agentes, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

A partir disso, cabe trazer um pouco de como esse princípio de singular importância foi tratado nas constituições anteriores. Na Constituição de 1946, por exemplo, a publicidade dos atos administrativos foi tratada de forma efêmera, principiando nesta época os casos de dispensa de publicidade para certos atos (ROTTA, 2015).

A situação desse princípio restou ainda mais superficial na Constituição de 1967. Por mais que só se admitisse sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais, ou interesse superior da Administração, nos termos do Decreto Federal 79.099/77, havia vícios burocráticos, e não havia uma base legal forte. Os atos administrativos, portanto, eram ocultados do povo sob o falso argumento de que eram sigilosos (ROTTA, 2015). Denota-se, com isso, que poderia ocorrer com facilidade a prática de atos lesivos ao interesse público, sem que o público, no entanto, tivesse voz para demonstrar sua insatisfação.

Somente na Constituição de 1988, portanto, que se positivou o princípio da publicidade de forma clara e rigorosa, com disposições trazidas nos artigos 5º e 37.

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

Partindo dessa linha, importante que se entenda o que são atos administrativos. Segundo conceito trazido por Alexandrino e Paulo, ato administrativo é "manifestação ou declaração da administração pública, nesta qualidade, ou de particulares no exercício de prerrogativas públicas, que tenha por fim imediato a produção de efeitos jurídicos determinados, em conformidade com o interesse público e sob regime predominante de direito público." (2015, p. 481)

Observa-se que atos administrativos devem estar em conformidade com o interesse público, e para que assim seja, necessário que se tenha fiscalização a partir da publicação desses atos para que se verifique se realmente há o respeito ao princípio da supremacia do interesse público.

Assim, Alexandrino e Paulo (2015) orientam que a importância do princípio da publicidade é traduzida a partir de duas acepções: a exigência de publicação oficial e a exigência de transparência da atuação administrativa. A primeira acepção está ligada à eficácia do ato administrativo, cuja aptidão para produzir efeitos se dá somente a partir da publicação desse ato, isto é, o ato só pode ser considerado inteiramente formado/perfeito se houver sua publicação.

Para fins exemplificativos, o art. 61 da Lei 8.666/1993, parágrafo único, estabelece que a publicação resumida dos contratos administrativos na imprensa oficial é requisito indispensável de eficácia desses contratos. São normas que visam a garantir, portanto, que os atos dos gestores públicos sejam de fato publicados a fim de evidenciar a melhor escolha para o interesse público.

A segunda acepção, que é a exigência de transparência da atuação administrativa, deriva do princípio da indisponibilidade do interesse público e se concretiza a partir do momento em que é possibilitado e facilitado aos administrados o controle da administração pública.

É por meio da transparência que o particular terá acesso aos atos da Administração, saberá o que efetivamente está ocorrendo, e ainda, poderá, se insatisfeito com determinado ato, manifestar-se contra ele, através do direito de petição, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação. Além disso, também pode externar sua insatisfação por meio das certidões, que, expedidas por tais órgãos, registram a verdade de fatos administrativos, cuja publicidade permite aos administrados a defesa de seus direitos ou o esclarecimento de certas situações.

Negado o exercício de tais direitos, ou ainda não veiculada a informação, ou veiculada incorretamente, terá o cidadão prejudicado instrumentos constitucionais para garantir a restauração da legalidade – o mandado de segurança e o habeas data.

Segundo Gasparini, a forma de publicação para surtir efeitos é pelo órgão oficial, por meio de jornal oficial ou particular, neste, normalmente em seção específica, e edital público, de sorte que "não se considera como tendo atendido ao princípio da publicidade a mera notícia, veiculada pela imprensa falada, escrita ou televisionada, do ato praticado pela Administração Pública, mesmo que a divulgação ocorra em programas dedicados a noticiar assuntos reativo ao seu dia-a-dia, como é o caso da Voz do Brasil, conforme já decidiu o STF ao julgar o RE 71.652." (2006, p. 12)

Além disso, "a publicação de atos, contratos e outros instrumentos jurídicos, salvo os normativos, pode ser resumida." (GASPARINI, 2006, p. 13).

Por outro lado, salientamos a importância da motivação dos atos administrativos, que decorre com a intenção de fazer com que os cidadãos entendam as razões de certas decisões tomadas pelos gestores, eis que "a cidadania fundamenta a exigência de motivação, uma vez que esta é essencial para assegurar o efetivo controle da administração, inclusive o controle popular, uma das mais evidentes manifestações do exercício da cidadania". (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p.218).

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

A partir desse entendimento, é natural que atos e contratos administrativos declarados como sigilosos acabem chamando a atenção, não só dos órgãos que tem por incumbência fiscalizar, como Tribunal de Contas e Ministério Público, mas, também, daqueles cidadãos que se interessam em ter conhecimento das decisões tomadas pelos gestores.

Prova disso foi o que ocorreu, recentemente, no Estado de São Paulo. O Ministério Público instaurou inquérito para apurar as razões que levaram a Companhia de Saneamento de São Paulo (Sabesp), empresa pública de economia mista, a declarar sigilo sobre as informações das redes subterrâneas de água e esgoto, classificando como secretos os projetos técnicos e a localização dos sistemas.

Ainda em São Paulo, o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, Roque Citadini, fixou um prazo de cinco dias para o secretário estadual dos Transportes Metropolitanos explicar, detalhadamente, o decreto que classifica os documentos relativos à contratação e execução de obras do sistema viário como “ultrasecretos”, o que, segundo a Lei de Acesso à Informação, garante sigilo dos papéis por ao menos 25 anos.

A Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, foi criada com a finalidade de garantir o acesso à informação previsto nos arts. 5º, inciso XXXIII, 37, §3º, II, bem como no art. 216, §2º da Constituição Federal. Segundo a previsão do art. 5º dessa lei, “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” Trata-se, portanto, de uma lei de normas gerais, de caráter nacional, que obriga todos os entes federados.

Obviamente existem atos que devem ser considerados sigilosos, principalmente quando o conteúdo desses atos for necessário à segurança da sociedade ou do Estado. Nesse sentido, “sendo a publicidade a regra e o sigilo a exceção, a informação não classificada será de livre acesso, salvo se estiver resguardada por alguma norma de sigilo estabelecida em legislação específica” (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 222)

De acordo com o art. 23 da referida lei, são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, dentre outras, as informações cuja divulgação ou acesso possam: pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares, etc. O sigilo dessas informações pode ser classificado em ultrasecreto, com prazo máximo de 25 anos; secreto, com o prazo máximo de 15 anos, e reservado, com prazo máximo de cinco anos.

Destaca-se que, segundo o art. 10 da Lei 12.527/2011, qualquer pessoa pode apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos públicos integrantes da administração direta de todos os poderes, bem como às autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente por todos os entes políticos, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Conclusão

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

A transparência dos atos administrativos é a regra em nosso ordenamento jurídico. Trata-se de um princípio consagrado pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, e regulamentado na legislação infraconstitucional, por meio de leis como a Lei 8.666/1993, dos contratos e licitações, e da Lei 12.527/2011, do acesso à informação. Assim, é direito de todos os cidadãos o acesso adequado à informação relativamente aos atos administrativos, quando estes não são considerados, de forma motivada, sigilosos.

Entende-se que os atos administrativos devem estar em conformidade com o interesse público, e, para que assim seja, é necessário que se tenha fiscalização a partir da publicação desses atos para que se verifique se realmente há o respeito ao princípio da supremacia do interesse público. É por meio da transparência, portanto, que o particular terá acesso aos atos da Administração, saberá o que efetivamente está ocorrendo, e ainda, poderá, se insatisfeito com determinado ato, manifestar-se contra ele, através do direito de petição, pelo qual os indivíduos podem dirigir-se aos órgãos administrativos para formular qualquer tipo de postulação.

Para garantir essa transparência, criou-se normas específicas com o intuito de vincular a publicação de determinados atos administrativos com a sua eficácia, isto é, criou-se mecanismos para fazer com que o ato só possa ser considerado inteiramente formado/perfeito se houver sua publicação. O papel desse sistema é justamente dar segurança aos cidadãos de que a Administração Pública está agindo de forma eficaz.

Por fim, conclui-se que o princípio da publicidade dos atos administrativos é fundamental para uma boa administração dos bens públicos. Embora sua manifestação tenha sido superficial nas constituições anteriores, como a de 1946 e a de 1967, a Constituição Federal de 1988 veio com o intuito de mudar esse cenário, consagrando em seu texto os princípios norteadores da Administração Pública, e oportunizando a regulamentação desses princípios, aqui em particular o da publicidade, por meio da legislação infraconstitucional, a fim de materializar a finalidade de suas existências, e, conseqüentemente, dar uma maior segurança aos cidadãos brasileiros.

Palavras-chave: princípio; informação; fiscalização; interesse público.

Referências

AFFONSO, Julia. TCE dá 5 dias para governo explicar sigilo de 25 anos em projetos do Metrô. Estadão, São Paulo, 7 out. 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/tce-da-5-dias-para-governo-explicar-sigilo-de-25-anos-em-projetos-do-metro/>>. Acesso em: 30 out. 2015.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015. 1102 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 30 out. 2015a.

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

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 30 out. 2015.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 out. 2015.

BRASIL. Decreto 4.520, de 16 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a publicação do Diário Oficial da União e do Diário da Justiça pela Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4520.htm>. Acesso em: 2 nov. 2015.

GASPARINI, D. Direito Administrativo. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1022 p.

ROTTA, Carlos Augusto. Princípios da Administração Pública Brasileira nos últimos cinquenta anos. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.padilla.adv.br/teses/adm.htm>>. Acesso em: 1 nov. 2015.