



**UEPB-UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

LÚCIA DE FÁTIMA SILVA BARROS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

CAMPINA GRANDE – PB
2014

LÚCIA DE FÁTIMA SILVA BARROS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Orientador: Prof. Dr. Bráulio Silva Barros

CAMPINA GRANDE – PB
2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

B277a Barros, Lúcia de Fátima Silva
Administração pública e o princípio da publicidade
[manuscrito] / Lúcia de Fátima Silva Barros. - 2014.
36 p.
Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública) -
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais
Aplicadas, 2014.
*Orientação: Prof. Dr. Bráulio Silva Barros, Departamento de
Escola de Ciência e Tecnologia*.

1. Administração pública. 2. Princípios administrativos. 3.
Publicidade. I. Título.

21. ed. CDD 351

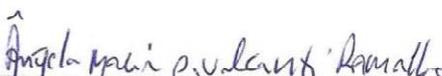
LÚCIA DE FÁTIMA SILVA BARROS

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: E O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de especialista.

Aprovada em 10/07/2014.


Prof. Dr. Bráulio Silva Barros / UFRN
Orientador


Prof. Dr. Angela Maria Ramalho / UEPB
Examinadora


Prof. Dr. Leonardo Araújo e Mota / UEPB
Examinador

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado ao meu Irmão Eisenhower (in memória) companheiro Raimundo, meus pais, Luiz (in memória) a minha mãe Inês, e aos meus filhos, Bráulio, Tatiana, Junior e Clara.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus supremo criador do universo e a Virgem Santíssima.

Agradeço aos meus familiares pela compreensão, principalmente, perdoando as horas em que estive ausente em momentos importantes de nossas vidas.

Agradeço aos professores da UEPB de Campina Grande-PB.

Agradeço a toda minha família, meus pais, meu esposo, meus filhos e amigos.

Agradeço aos meus colegas de classe.

RESUMO

Administrar é organizar, dirigir e controlar pessoas, para atingir de forma eficiente e eficaz os objetivos de uma organização, é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues a conservação, para através de pessoas, atingir os objetivos de forma eficiente e eficaz. A Administração Pública costuma ser conceituada como sendo um conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos empregados na consecução das finalidades coletivas. Esse conceito é erigido pelo prisma subjetivo, formal ou orgânico, posto que compreende a Administração, a partir dos elementos formadores de sua estrutura compositiva valendo-se das ideias do aparelhamento estatal, da atividade pública e da necessidade de seu desempenho contínuo. A Administração Pública, portanto é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito da federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum, sendo dever de o administrador providenciar a publicidade dos atos relativos à sua gestão, não devendo esquecer que o dinheiro despendido pelos atos do administrador público não lhe pertence, mais sim a toda sociedade, sob pena de incorrer em improbidade administrativa. Os princípios da Administração Pública são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A legalidade impõe a Administração Pública à sujeição rigorosa da lei. A impessoalidade veda, portanto, atos e decisões administrativas motivadas por represálias, favorecimento, vínculos de amizade, nepotismo, dentre outros sentimentos pessoais desvinculados do coletivo. A moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só analisar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em ações, mas também distinguir o honesto do desonesto. O princípio da eficiência exige que a atividade seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade exigindo resultados positivos para o serviço público. A publicidade é dos mais importantes princípios elencados no art. 37 da CF/88, é ele que promove a chegada de informações ao povo, sobre os atos da Administração Pública, sem princípio não há regime democrático, pois a população estaria às cegas, sem poder acompanhar o desenvolvimento das ações administrativas.

PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública. Princípios. Publicidade.

ABSTRACT

Administrate is organize, direct and control people, in order to efficiently reach the goals of an organization, it is to manage interests according to the law, ethics and the finality of belongings handed to preservation, so that, through people, it can reach its goals efficiently. The public administration can be defined as the assembly of entities, organs and public agents working towards the fulfillment of public needs. This is a subjective concept, since it comprehends the administrations, from the foundations of its structure, using the idea of public activity and the necessity of its continuous performance. The public administration is the management of belongings and interests of the community, in federal, state and municipal perspectives, according to the law and ethics, aiming the common good, being obligation of the administrator to provide the publicity of the acts related to his administration, keeping in mind that the money spent by the administrator belongs to the society, otherwise committing administrative improbity. The principles of public administration are: legality, morality, publicity, impersonality and efficiency. Legality rigorously imposes the law to the administration. Impersonality prohibits administrative actions and decisions motivated by favors, friendship, among others personal feelings not related to the collective. Morality imposes that the public administrator does not disregard the ethic precepts which must be present in his actions. He must not only analyze the criteria of convenience, opportunity and justice in actions, but also distinguish the honest and the dishonest. Efficiency requires the activity to be exercised with perfection and promptitude, it is also the most modern of the principles of the administrative function, which does not accept being used under just the principle of legality, demanding positive results to the public services. Publicity is one of the most important principles listed in the Brazilian Federal Constitution; this is the principle that is responsible for insuring that the public has access to information regarding the public administration. Without the principles, there cannot be a democratic regime, since the population would be blind, without being able to observe the development of administrative actions.

KEYWORDS: Public Administration. Principles. Publicity.

LISTA DE SIGLAS

TJPB Tribunal de Justiça da Paraíba

UEPB Universidade Estadual da Paraíba

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
2.1	Da Administração Pública.....	10
2.1.1	Da Organização da Administração Pública.....	12
2.2	PINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
2.2.1	Do Princípio da Legalidade.....	15
2.2.2	Do Princípio da Impessoalidade ou da Finalidade.....	16
2.2.3	Do Princípio da Moralidade.....	17
2.2.4	Do Princípio da Eficiência.....	19
2.2.5	Do Princípio da Publicidade.....	21
2.2.5.1	Publicidade e propaganda nas licitações públicas.....	24
2.2.5.2	Publicidade das Leis.....	28
3	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
	REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

O campo de discussão deste escrito será o Princípio da Publicidade que além de possuir raiz originária no Princípio da Transparência dos Atos da Administração Pública, encontra nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, quando a mesma se refere não apenas à propagação do procedimento administrativo para ciência de todos os interessados, como também dos atos da administração praticados nas várias fases do procedimento que podem e devem ser abertos aos interessados para garantir a todos a faculdade de fiscalizar a sua solicitude.

Focado no esclarecimento ao público em geral acerca da obrigação estatal de expor a todos a forma cristalina seus atos e decisões, o escrito será de suma importância na busca de definição de linhas juridicamente bem demarcadas no que diz respeito à publicidade dos atos da Administração Pública, no qual se tenta enquadrar a gestão pública, deixa evidente a necessidade de entidades estatais mais enxutas, flexíveis e eficientes, inclinando-se ao sistema de administração, por objetivos, que privilegia a busca de resultados úteis à população, a cerca do princípio da eficiência e do dever de eficiência que dele decorre, Meirelles.

Este trabalho tem por objetivo geral examinar e apontar a importância dos princípios básicos impostos pela Constituição Federal. Direcionando foco para a transparência dos atos da Administração Pública, materializa-se nas disposições do caput do art. 37 e CF/1988, verificando se este atinge eficazmente o objetivo a que se presta enquanto meio de acessibilidade aos atos perpetrados pelos entes administrativos à sociedade, que prenuncia o dever de obediência pela administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A divisão do trabalho será feita por meio da conceituação geral de princípios inerente à Administração Pública, na sequência será tratada o Princípio da Publicidade; suas referências na Constituição Federal e publicidade e propaganda nas licitações públicas.

Far-se-á também um breve assentamento sobre a publicidade das leis, chamando-se a atenção para a dificuldade enfrentada pelos municípios na divulgação dos seus atos, como também será tratada a complexa questão envolvendo a publicidade dos atos públicos será de suma importância na busca de definição.

2. O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1. Da Administração Pública

É incontestável que o Estado, desde sua gênese, trouxe para si a incumbência de proteger todos que vivem em sociedade. Essa proteção passou a fazer parte do Estado Democrático de Direito que se presencia atualmente e que se encontra sob a égide de uma Constituição cidadã. Para desempenhar suas funções e praticar atos inerentes ao bem comum da coletividade, o Estado vai ao encontro das prerrogativas sociais, conferidas pelo texto Constitucional, utilizando-se para isto a Administração Pública e a ação de seus agentes.

Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Segundo a doutrinadora Di Pietro (2006, p. 56) são dois os sentidos em que se utiliza mais comumente a expressão Administração Pública:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela indica os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade do estado: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ele indica a natureza das atividades exercida pelos referidos entes; nesse sentido a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao Poder Executivo.

Ainda de acordo com Di Pietro (2006, p. 83) existe outra diferença quando parte-se da abstração de que administrar compreende planejar e executar:

Em sentido amplo a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, aos quais incumbem traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função pública.

De acordo com Meirelles (1989, p.123) a Administração Pública costuma ser conceituada como sendo o conjunto de entidades, órgãos e agentes públicos empregados na

consecução das finalidades coletivas. Este conceito é erigido sob o prisma subjetivo, formal ou orgânico, posto que compreende a Administração a partir dos elementos formadores de sua estrutura compositiva valendo-se das ideias do aparelhamento estatal, da atividade pública e da necessidade de seu desempenho contínuo da seguinte forma:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituído para consecução dos objetivos do Governo: em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado a realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São chamados atos administrativos, que por sua variedade, merecem estudo em capítulo especial.

Partindo desse pressuposto, para Chiavenato (2007, p.158) administrar também é planejar, organizar, dirigir e controlar pessoas para atingir de forma eficiente e eficaz os objetivos de uma organização é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade de bens entregues à guarda e conservação alheias, para através de pessoas, atingir os objetivos de forma eficiente e eficaz.

É dever de o administrador público providenciar a publicidade dos atos relativos à sua gestão, não devendo esquecer que o dinheiro despendido pelos atos do administrador público não lhe pertence, mas sim a toda sociedade, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

Para Meirelles (1989, p. 257), o administrador público possui o poder-dever de agir, o dever de eficiência, o dever de probidade e o dever de prestar contas. Para isso obriga-se a observar princípios jurídicos impostos à Administração, tanto explícitos quanto implícitos, sob pena de praticar ato de improbidade administrativa, teor do art. 11 da Lei nº 8, 429, de 02/06/1992.

Em face disto, a Administração pública procura se organizar para poder prestar ao fim a que se propõe, ou seja, o bem de toda a coletividade.

2.1.1. Organização da Administração Pública

A Administração Pública é segmentada de acordo com os agentes públicos que estão classificados, segundo Mello (2009, p. 243), em três classes. A primeira são os agentes políticos; em seguida, os servidores públicos; e por fim, os particulares em cooperação com o Poder Público.

Meirelles (1989, p.259) discorda dessa classificação, por acreditar que:

Os servidores públicos não constituem uma espécie de gênero agentes públicos, mas, apenas, uma subespécie de espécie agente administrativo. Esta sim é que deriva imediatamente ao gênero agente público, para, depois, ao lado de outras espécies, se repartirem em servidores públicos, que, por sua vez se subdivide em funcionários públicos e outras subcategorias.

Seguindo esse raciocínio, temos que os agentes políticos desempenham atividades governamentais, judiciais e quase judiciais, idealizam leis, coordenam os negócios públicos, define as matérias de sua competência. Possuem liberdade, chamada por Meirelles (1989, p. 67) de ‘liberdade funcional’, ou seja, são independentes para atuar dentro do seu domínio, ficando a salvo da responsabilidade civil.

Os agentes administrativos são os servidores públicos de Meirelles (1989, p. 70), e correspondem aqueles que se associam com o Estado ou às suas entidades autárquicas, de forma profissional, e ficam subordinados a hierarquia e legislação da esfera pública em que esteja adequado. Como pode ser visto no trecho a seguir:

Os agentes administrativos não são membros de Poder de Estado, nem o representam, nem exercem atribuições políticas ou governamentais; são unicamente servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo ou função em que estejam investidos. De acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político. Suas atribuições, de chefia, planejamento, a formação do assessoramento ou execução, permanecem no âmbito das habilitações profissionais postas remuneradamente a serviço da Administração. Daí porque tais agentes respondem sempre por âmplos culpa, pelas lesões que causam à Administração ou a terceiros no exercício de suas funções ou o pretexto de exercê-las, visto que os atos profissionais exigem perícia técnica e perfeição de ofício.

Nesse mesmo sentido, também é importante analisar a formação do Estado, pois este constitui elemento formador da própria Administração Pública, fazendo a distinção do que é Governo e Administração.

O Estado pode ser definido de acordo com o ponto de vista adotado, seja ele sociológico político ou jurídico. Porém, não se pode deixar de compreendê-lo também como resultados de um processo histórico constante e profundo, que propiciou inúmeras transformações sociais, políticas e econômicas, dando ao estado todas as características que o constitui.

Da sua forma mais primitiva até a Revolução Francesa, o Estado passa a se transformar, de acordo com a necessidade de cada povo e cada nação. Formou alicerces para os direitos e garantias individuais da pessoa humana; agiu como intercessor social, nas fases mais críticas do sistema capitalista; organizou-se juridicamente, atuando na esfera do Direito Público e no âmbito do Direito Privado, oficializando o que se convencionou a chamar de estado de Direito, ou seja, o Estado obediente as suas leis.

O Estado possui três elementos, originários e inseparáveis, o povo, o Território e o Governo soberano, entende-se Governo como a união dos poderes estatais que dirigem uma unidade política. Enquanto a Administração pode ser tida como conjunto de órgão e atividades governamentais.

Nas palavras de Alexandre de Moraes (2003, p. 74), a Administração Pública pode ser definida objetivamente com a “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos qual a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

E, Di Pietro (2006, p. 93) define como “atividade concreta e imediata que Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Tratemos agora do objetivo de estudo deste trabalho: os Princípios da Administração Pública. Primeiramente, para entendê-los, faz-se necessário compreender a definição de princípios e, com esse fim, Miguel Reale (1999, p. 38) diz:

Princípios são, pois verdades juízos fundamentais, que servem de alicerces ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidência, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Os princípios servem de norteadores para todo o ordenamento jurídico; constituem os alicerces de toda a fundamentação científica utilizada para amparar o Direito Público. Existem duas espécies de princípios aplicados à Administração Pública, os explícitos, consagrada no art. 37, caput, da CF/88¹, da seguinte forma:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E os implícitos, chamados dessa forma por não fazerem parte do texto constitucional expressamente, são encontrados nas leis 9.784/99, art. 2º e 8.666/93. São eles: finalidade, proporcionalidade, continuidade, autotutela, motivação e isonomia.

Tomando o conceito de Administração Pública em sentido orgânico, isto é, no sentido de conjunto de órgãos e pessoas destinados ao exercício da totalidade da ação executiva do Estado, a nossa Constituição Federal positivou os princípios gerais, norteadores da totalidade das suas funções, considerando todos os entes que integram a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Destarte, os princípios inerentes à Administração Pública são aqueles expostos no art. 37 da vigente Constituição Federal. Alguns, diga-se de pronto, foram positivados de forma expressa e outros de forma implícita. Em relação aos princípios da Administração Pública, Meirelles (2007, p. 97) afirma que:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstancialmente em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, eficiência ou finalidade, publicidade eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previsto no art. 37, caput, da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorram do nosso regime político, tanto que, ao daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei federal 9.784, de 29/01/1999.

A Constituição Federal determina, em seu art. 37, que a Administração obedeça aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Desses, porém, o Princípio da Publicidade é o tema principal desse estudo. Para facilitar a visão sistemática, serão apontadas as notas peculiares daqueles outros primados.

¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 2012.

2.2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.2.1. Do Princípio da Legalidade

O próprio significado da palavra legalidade remete ao seu conceito: conforme a lei, qualidade de legal, sistema. A Administração Pública só deve fazer o que a lei autorizar, estando sempre em entendimento e harmonia com a norma legal. Pode-se dizer que esse princípio impõe à Administração Pública a sujeição rigorosa da lei.

Meirelles (1989, p. 78) afirma que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público “deve fazer assim”.

Extrai-se das orientações de Meirelles (1989, p.89) que a legalidade, como princípio de administração, significa que em toda sua atividade funcional o administrador público está sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. Esse princípio tanto atua na esfera pública quanto na privada. Porém, os atos produzidos pela Administração Pública dentro do ramo do Direito Público estão restritos a lei, já os regidos pelo Direito Privado, tem a lei como limite negativo.

No campo da Administração Pública, como unanimemente reconhecem os constitucionalistas e os administrativistas, afirma-se de modo radicalmente diferente a incidência do Princípio da Legalidade. Aqui, na dimensão dada pela própria indisponibilidade dos interesses públicos, diz-se que o administrador, em cumprimento ao Princípio da Legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei, conforme aponta Mello (2009, p. 123):

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo poder legislativo - que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

Convém lembrar que o princípio da legalidade não se confunde com o da reserva legal. Este possui um conteúdo mais limitado, significando que determinadas matérias só podem ser regidas ou disciplinadas por lei, em sentido restrito. Aquele é mais abrangente e impõe que toda conduta do gestor público obedeça aos preceitos estabelecidos na legislação (abrangendo não só leis, mas, também, as medidas provisórias e os atos infralegais, como decretos e resoluções, por exemplo), sob pena de ser considerada absolutamente inválida, em face da violação à juridicidade.

2.2.2. Do Princípio da Impessoalidade ou da Finalidade

De acordo com o Princípio da Impessoalidade (ou Finalidade), exige-se que os atos do Poder Público sejam praticados com o objetivo de atender as finalidades coletivas e não o de satisfazer os interesses subjetivos do agente que os realiza. O Princípio da Impessoalidade veda, portanto atos e decisões administrativas motivadas por represálias, favorecimento, vínculos de amizade, nepotismo, dentre outros sentimentos pessoais desvinculados dos fins coletivos.

Tal conduta é, inclusive, tipificada no Código Penal, que em seu artigo 319, pune o delito de prevaricação, definindo-o como ação ou omissão. Meirelles (1989. P. 93) aduz que o Princípio da Impessoalidade a que a CF/88 se refere nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu final legal, entendido como aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Segundo Di Pietro (2012, p. 68), esse princípio possui dois sentidos:

O primeiro [...] estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Ou seja, [...] a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento [...].

O segundo sentido, seria de acordo com o autor José Afonso da Silva (2005), onde, “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que o pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”.

As leis 8.112/90 e 9.784/99 possuem dispositivos que tratam das ações praticadas em desacordo com o Princípio da Impessoalidade. Pode-se citar como exemplo, respectivamente, inciso VII, art. 117, que diz ser proibido ao servidor: “coagir ou aliciar subordinados no sentido de filiarem-se a associação profissional ou sindical, ou a partido político”, e inciso III, art. 2º, onde se deve ter “objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades”.

Partilhando esse conhecimento, Mello (2009, p. 114) sustenta que:

Nele (princípio da impessoalidade) se traduz a ideia que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na administração administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupo de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Para complementar esse entendimento, Meirelles (1989, p. 81) diz que o princípio da finalidade ou da impessoalidade impõe que o administrador público só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal, conforme explicitado no texto Constitucional em seu art. 37, caput.

2.2.3. Do Princípio da Moralidade

O Princípio da Moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre Administração e os agentes públicos que o integram.

Esse princípio significa que, além de legais, os atos do administrador público devem ser legítimos, ou seja, devem estar de acordo com os padrões morais adotados pela sociedade e integrantes da disciplina institucional interna na Administração, isso com base na clássica regra de quem nem tudo que é legal é honesto.

Já na Antiguidade se formulava a ideia de que nas condições morais devem ser tidas como em exigência impostergável para o exercício das atividades de governo. Segundo

informam os estudiosos, seria de Sólon a afirmação de que um “homem desmoralizado não poderá governar”.

Todavia, foi neste século, pelos escritos de Hauriou, que o Princípio da Moralidade, de forma pioneira, se fez formular no campo da ciência jurídica, capaz de fornecer, ao lado da noção de legalidade, o fundamento para a invalidação de seus atos pelo vício denominado desvio de poder. Essa moralidade jurídica, a seu ver, deveria ser entendida como um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da própria Administração, uma vez que ao agente público caberia também distinguir o honesto do desonesto, a exemplo do que faz entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno. Afinal, pondera, como já proclamava os romanos, “nem tudo que é legal é honesto”.

A moralidade constitui pressuposto de validade da atuação administrativa, tanto que a partir das ideias de Hauriou, sobre o seu alcance Meirelles (1989, p. 90) assim se manifesta:

Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta tirada da disciplina interior da Administração, a partir das quais o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir somente entre o legal e ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por consideração de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quad licet honestun est”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e finalidade de sua ação: o homem comum.

O Princípio da Moralidade possui tamanho alcance e abrangência que o art. 5º, LXXIII, e da CRFB/88, atribui legitimidade a qualquer cidadão para a propositura de ação popular que tenha por objetivo anular atos lesivos ao patrimônio público, Obviamente, além da ação popular, há outros meios processuais comuns que os interessados podem utilizar para compelir o administrador a pautar-se pela moral administrativa.

O Direito possui muitas regras coercitivas, portanto se distingue em alguns pontos da noção moral, que é tida como algo espontâneo, inerente a personalidade do sujeito, ou até mesmo, uma questão de educação, segundo afirma Reale (2002, p. 389) que no ato moral é essencial a espontaneidade, de tal maneira que a educação para o bem tem de ser sempre uma

transmissibilidade espontânea de valores, uma adesão, que não implica nenhuma subordinação que violente a vontade ou a personalidade.

Para corroborar com o Princípio da Moralidade, tem-se a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) que trata das situações que caracterizam os atos lesivos da Administração Pública, como por exemplo, art. 9 da citada lei, trata dos atos que importam enriquecimento ilícito e o art. 10, sobre o prejuízo ao erário.

O comportamento ético do agente administrativo é essencial para garantir que os preceitos legais para o devido funcionamento da Administração Pública sejam respeitados.

2.2.4. Do Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência foi inserido no caput do artigo 37 da Lei maior, através da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, denominada Emenda da Reforma Administrativa, portanto pode ser traduzido na legítima exigência de que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, mesmo porque a atividade pública é suportada por pesada tributação.

Meirelles (1989, p. 86), diz que o princípio da eficiência “é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”. “É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades e de seus membros”.

Um procedimento é eficiente quando o investimento é pequeno em relação ao que se produz tanto em quantidade quanto em questões de qualidade.

Meirelles (1989, p. 87) aduz que:

A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do excedente do cargo ou da função, como a perfeição do trabalho e a sua adequação técnica aos fins visados pela administração, para o que se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos, e aperfeiçoa-se o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativos e qualitativos do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional, e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração. Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica.

Nessa mesma perspectiva, abordando também a respeito do princípio da Eficiência, Moraes (2003, p. 318) em elucidativa conceituação diz que o referido princípio deve vir acompanhado de outros elementos ou características básicas:

O princípio da eficiência compõe-se, portanto, das seguintes características básicas: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade (...).

A Emenda Constitucional 19/98, além de introduzir expressamente o princípio, também inclui diversos dispositivos decorrentes dele, como a obrigatoriedade da União, dos Estados e do Distrito Federal de instituírem escolas de administração pública para seus servidores, a possibilidade de perda de cargo do servidor estável por meio de avaliação periódica de desempenho e a criação das agências executivas. Por fim a EC 45/04 inclui o direito à razoável duração do processo.

Portanto, não mais se contenta que a função administrativa seja desempenhada apenas com a legalidade, mas se exige resultado positivo para o serviço público satisfatório e atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Vale a pena salientar, que o princípio da eficiência não alcança apenas o serviço público prestado diretamente à sociedade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades e seu a seu cargo. Não devendo confundir, os termos eficiência e eficácia. Este último significa apenas o cumprimento de metas, no qual se tenta enquadrar a gestão pública, deixa evidente a necessidade de entidades estatais mais enxutas, flexíveis e eficientes, inclinando-se ao sistema de administração por objetivos, que privilegia a busca de resultados úteis a população.

Acerca do Princípio da Eficiência e do dever de eficiência que dele decorre, Meirelles (2010, p.98) sumaria:

O princípio da eficiência exige que a atividade seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

O Princípio da Eficiência reflete a tentativa de implantar o modelo gerencial de administração pública no país, através dos elementos da teoria neoclássica, implantação de tais como a implantação de técnicas de aperfeiçoamento estrutural da máquina do estado e continua a desburocratização dos serviços públicos.

2.2.5. Do Princípio da Publicidade

Um dos mais importantes princípios elencados no art. 37, da CF/88. É ele que promove a chegada de informação ao povo, sobre os atos da Administração Pública. Sem esse princípio não há regime democrático, pois a população estaria “às cegas”, sem poder acompanhar o desenvolvimento das ações administrativas.

Segundo Meirelles (1988, p. 83) o princípio da publicidade possui o seguinte alcance:

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda situação estatal, não só sobre o aspecto da divulgação oficial de seus atos como também de propriação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e deles obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.

Princípio da publicidade é um dos pilares de sustentação do Estado de direito. Juntamente com a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Os tratados internacionais, assim como os atos públicos internos, estão sujeito a tal princípio. Todavia, ainda hoje se encontra indícios de atos que visam burlar a publicidade em virtudes de diferentes razões. O princípio da publicidade impõe ao Poder Público o dever de atuação com a maior transparência possível para que os administrados e os órgãos controladores tenham, a toda hora, conhecimento de suas realizações. A propósito, Dias (2012, p.39) assim o define:

Entende-se princípio da publicidade, assim, aquele que exige, nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos Administrativos Públicos, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um

lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, do outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver a sua Estado republicamente administrado.

Assim sendo, a negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. Sob esta argumentação a Primeira Turma do STF Por unanimidade e nos termos do voto do Relator, o Tribunal desproveu os recursos de agravos regimentais.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, pois não é elemento formativo do ato, é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou regulamento a exige, conforme esclarece Meirelles (1989, p. 92).

Assim, se a publicação feita no Diário Oficial foi ou não lida, se a comunicação protocolada na repartição competente chegou às mãos ou não de quem de direito, se o telegrama regularmente recebido na residência do destinatário chegou faticamente às suas mãos ou se eventualmente foi extraviado por algum familiar, isso pouco ou nada importa se as formalidades legais exigidas foram inteiramente cumpridas no caso.

Deste modo, faz-se claro notar que a transparência administrativa não se perfaz apenas pela efetivação do dever de publicidade dos atos da administração, exige também um liame à obrigação de boa-fé e lealdade, às diretivas anotadas pelos princípios da imparcialidade, moralidade, e também do próprio objetivo constitucional da publicidade. Em total violação ao princípio da publicidade e de outros correlatos, na prática administrativa brasileira, tornou-se frequente a chamada blindagem, utilizada como forma de ocultar erros licitudes governamental, mediante o suborno de órgãos da imprensa que, em contrapartida, se comprometem a não divulgar certas atuações do Poder Público e a recusa no fornecimento de informações de interesse pessoal do administrado.

Nesse sentido, afirma Mello (2009, p.91)

O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessária para que este se repute como existente (...). Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não os leia, não o veja, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exige para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

Desse modo, faz-se claro notar que a transparência administrativa não se perfaz apenas pela efetivação do dever da publicidade dos atos da administração, exige também um liame à obrigação de boa fé e lealdade, às diretivas anotadas pelos princípios da imparcialidade, moralidade, e também do próprio objetivo constitucional da publicidade.

O direito à publicidade dos atos não se limita apenas aos atos já publicados ou que estejam em fase de aperfeiçoamento pela publicação, mas estende-se, indistintamente, a todos o processo formativo do ato administrativo, alcançando inclusive os atos preparatórios internos, como despachos administrativos intermediários, manifestação e pareceres.

Constituem desdobramentos do princípio da publicidade o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII, CRFB/88), o direito à obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal (art. 5º, XXXV, CRFB/88).

Evidentemente, uma vez violados esses direitos pelo Poder Público, poderão os prejudicados, desde que atendidos os pressupostos constitucionais e legais exigidos para cada caso, valerem-se do habeas data do mandado de segurança (art. 5º, LXXII, CRFB/88), do mandado de segurança (art. 5º, LXX, CF/88), ou mesmo das vias ordinárias.

Como já mencionado, a publicidade objetiva dar transparência aos atos da administração e garantir efeitos externos, permitindo ao súdito tomar ciência dos mesmos e exercer o controle ou a fiscalização, utilizando-se dos instrumentos constitucionais, indicados no artigo 5º, da CRFB/88 destacando-se:

1 – o mandado de segurança; inciso LXIX; 2 - o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra legalidade ou abuso de poder e de obtenção de certidões em repartições públicas; Administração direta e indireta, para defesa de direitos e esclarecimentos de situação de interesse pessoal; inciso XXXIV, a e b; 3 - o direito à apreciação, pelo Poder Judiciário, de lesão ou ameaça de direito, sem qualquer condicionamento fundamento do Estado de Direito, calçado no princípio da independência e harmonia dos poderes; inciso XXXV do citado artigo 5º e art. 2º; 4 – o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral; inciso XXXIII; 5 – o direito ao contraditório judicial e extra judicial e ampla defesa; inciso LV; o habeas data – inciso LXXII; 7 – a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do erário, por improbidade administrativa; art. 37 parágrafo 4º, 8 – as garantias contra provas por meios ilícitos, inovação salutar, inciso LVI; 9 - a defesa do consumidor, inciso XXII; 10 – 12 – o princípio da legalidade de todos como atributo maior da democracia; inciso II; 13 - o princípio da igualdade de todos perante a lei, como alicerce de todas as garantias e direitos, caput do art. 5º. Essas garantias e direitos fundamentais têm aplicação imediata e não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados os dos tratados internacionais de que o País faça parte; parágrafos 1º e 2º.

As formas pelas quais se podem dar publicidade aos atos administrativos, nos termos desse princípio constitucional, serão diferenciadas de acordo com o que reste expressamente estabelecido pela legislação, e em sendo omissa esta, conforme os parâmetros estabelecidos na teoria geral dos atos administrativos.

2.2.5.1 PUBLICIDADE E PROPAGANDA NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

O serviço de publicidade e propaganda na Administração Pública é regido pela lei 12.232/2010, as normas gerais descritas nesta lei trouxeram grande mudança na forma de contratação deste serviço de publicidade, tornando mais transparente e criterioso o processo de julgamento das propostas.

A lei 12.232/2010 trouxe várias inovações no procedimento licitatório e tem causado dúvidas na sua aplicação, com as mais variadas interpretações, muitas vezes errôneas e causada pelo desconhecimento da atividade publicitária, da forma com que os serviços são prestados, seja pela própria agência de publicidade, seja por veículo de comunicação e fornecedores externos de serviços e suprimentos.

O art. 2º define os serviços de publicidade que poderão fazer parte do objeto de contratação das agências de publicidade e veda a inclusão de objeto de atividade como assessoria de imprensa, relações públicas e realização de eventos festivos, o que até então era muito comum.

O tipo de licitação escolhido pela agência deve ser “melhor técnica” ou “melhor técnica e preço”, incumbindo os contratantes a optar por uma das modalidades elencadas no art. 22 da lei Federal nº 8.666/93, que a consagra no seu art. 3º ao destacar que a licitação será processada e julgada, entre outros, em escrita em conformidade com o Princípio da Publicidade, no art. 5º da mesma lei que rege o convite, a tomada de preços, concorrência ou concurso, descartando assim a utilização de pregão.

O art. 21 do Estatuto determina a publicação dos avisos contendo os resumos dos editais, concorrência, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões no diário oficial pertinente e em jornal diário de grande circulação com antecedência mínima de quarenta e cinco dias, contados da data de recebimento das propostas ou realização de certame, dependendo da modalidade de licitação.

Além disso, o art. 16 da predita Lei prevê que [...] será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso

público, à relação de todas as compras feita pela Administração [...], obviamente para permitir o exercício do controle pelos órgãos fiscalizadores e demais interessados.

A publicação efetuar-se-á, obrigatoriamente, no órgão, no órgão oficial da Administração, entendido esse como sendo o diário oficial do ente público respectivo ou jornal contratado para esse fim específico, devidamente autorizado por ato legal, ou, pela afixação dos atos em quadro de aviso de amplo acesso público. Da mesma maneira, os atos e leis municipais poderão ser afixados na sede da Prefeitura ou Câmara Municipal se não houver órgão oficial, de conformidade com a respectiva Lei Orgânica.

Como a lei também faculta para a publicidade dos atos administrativos o uso de quadro de avisos em locais de acesso ao público, observa-se, notadamente nas administrações de pequenas cidades, a utilização de quadros de avisos mal localizados dentro das repartições que mal os próprios funcionários têm acesso às publicações. Nesses casos, o Princípio da Publicidade está sendo violado, pois quando a lei assim o permite, o mínimo que se espera é que a publicidade seja efetivada.

Para participação das agências em licitações públicas, a lei exige como pré-requisito, a certificação de qualidade técnica de funcionamento das agências de publicidade, obtido junto CENP – Conselho da Qualidade das Normas Padrão, tal exigência visa assegurar a contratação de uma agência com estrutura e corpo técnico qualificado.

A lei prevê também as fases de habilitação e julgamento, ou seja, os documentos de habilitação serão apresentados após o julgamento das propostas técnicas e preços apenas pelo licitante classificado.

O instrumento convocatório deverá ser elaborado com observância no art. 40 da lei de Licitações e Contratos com acréscimo de algumas exigências, uma delas é a obrigatoriedade de disponibilizar informações suficientes para que os interessados elaborarem suas propostas em um briefing (conjuntos de informações, uma coleta de dados passados em uma reunião para o desenvolvimento de um trabalho, documento, sendo muito utilizado em Administração, nas Relações Públicas e na Publicidade). O briefing deve elaborar um roteiro de ação para criar a solução que o cliente procura. É como mapear o problema com essas pistas, ter ideias para criar soluções, de forma clara, precisa e objetiva, para que possam utiliza-lo na formação da proposta técnica (art. 6º, incisos II e III).

A nova lei permite a contratação de mais de uma agência de propaganda, sem segregação de itens do edital ou contas de um mesmo processo licitatório, obrigando o órgão contratador a estabelecer o procedimento de seleção entre os contratados para prestação de serviços.

A lei, finalmente, regulariza a execução orçamentária no campo da divulgação de órgãos públicos, determinando discriminação em categorias de programação específica no projeto e na lei orçamentária das dotações destinada as despesas com a publicidade institucional e de interesse público. Isto acaba com a exigência de orçamento em planilha de quantitativos e preço, que a lei geral de licitações exige, reconhecendo que a publicidade é um serviço prestado de forma contínua e que é remunerado com base na previsão orçamentária

O Princípio da Publicidade é indispensável na convalidação do ato administrativo e é requisito de eficácia, estando entrelaçado ao Princípio da Moralidade. Sem a publicação estes atos não se convalidam, principalmente porque, embora a publicidade não seja seu elemento de formação, é indispensável à sua eficácia. Salvo os casos de sigilo, em se tratando de segurança nacional, investigação policial ou interesse maior da administração, como já lembrado anteriormente. Todo ato administrativo deve ser público. Principalmente, como disse o profundo conhecedor da área jurídica, Meirelles (1989, p. 82), pública é a administração que publica seus atos:

Em princípio, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a Administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração a ser preservado em processo previamente declarado sigiloso nos termos da Lei 8.159, de 8.1.91, e pelo Dec. 2.134 de 24.1.97. Lamentavelmente, por vício burocrático, sem apoio da lei e contra a índole dos negócios estatais, os atos e contratos administrativos vêm sendo ocultados dos interessados e do povo em geral, sob o falso argumento de que são sigilosos, quando na realidade, são públicos e devem ser divulgados e mostrados a qualquer pessoa que deseje conhecê-los e obter certidão. Coibindo tal conduta, a Lei 9.784/99, além de prever o atendimento ao princípio da publicidade, diz que nos processos administrativos é obrigada a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

Acerca da violação dos princípios, Mello, (2009, p. 114) adverte que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.

E, prosseguindo em sua prelação, referindo-se ao Princípio da Publicidade, Mello (2009, p. 114) assim justifica:

Consagra-nos 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 medida.

Também no mesmo sentido orienta José Afonso da Silva (2006, p. 653):

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder 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. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.

Ainda nesse diapasão, Meirelles (1989, p. 92) pontifica que:

O princípio da publicidade dos atos e contratos administrativos, além de assegurar seus efeitos externos, visa a propiciar seu conhecimento e controle pelos interessados diretos e pelo povo em geral, através dos meios constitucionais – mandado de segurança (ar. 5º, LXXIII), habeas data (art. 5º, LXXIII), suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa (art. 37, parágrafo 4º).

Como se vê, pelo principio da publicidade, a Administração Pública não deve cometer atos obscuros, a revelia da sociedade e dos órgãos de controle, devendo divulgar suas ações de forma ética e democrática. A CF/88 prevê, em seu artigo 5º, entre outras:

XIV – é assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;
 XXXIII – todos têm direito a receber dos órgão públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que são prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvada aqueles cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
 XXXIV – São todos assegurados, independentemente do de pagamento de taxas:

- a) O direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder;
 - b) A obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;
- LX – concerder-se-á “habeas data”:

- a) Para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) Para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

A doutrina tem apostado no entendimento majoritário de que um dos Princípios da Publicidade é mostrar a toda sociedade os atos publicados pelos gestores Públicos, de modo a permitir que sejam fiscalizados e controlados administrativamente ou mediante os remédios constitucionais do mandado de segurança, da ação popular, do “habeas data”, entre outros.

2.2.5.2 PUBLICIDADES DAS LEIS

O Princípio da Publicidade é um dos pilares de sustentação do Estado de direito. Juntamente com a Legalidade, a Impessoalidade, a Moralidade e a eficiência, a Publicidade é um dos princípios constitucionais explícitos concernentes à Administração Pública. Além disso, ao direito à informação a Assembleia Nacional Constituinte legou o status de direito fundamental e consagrou um instrumento destinado a coibir eventuais arbitrariedades, o habeas data.

A produção de leis, a realização de contratos pela Administração Pública, a nomeação de servidores, a aplicação de penalidades são atos realizados em consonância com o Princípio da Publicidade. A política externa, igualmente, deve ser conduzida de modo que haja transparência.

Todos os poderes, entes federados e órgãos da Administração Pública direta e indireta brasileira submetem-se ao princípio constitucional da publicidade, resultante do princípio democrático, o qual determina que sejam publicados seus atos administrativos. Os atos legislativos também se curvam a este princípio, e as leis, para que produzam efeitos no mundo jurídico, devem ser publicadas.

No que diz respeito à publicação das leis, a dificuldade surge relativamente aos Municípios, notadamente aqueles situados nas regiões mais remotas e pobres do País, marcados pela carência de material e recursos humanos, que não instituíram nem mantêm um órgão oficial impresso, de circulação regular, para publicação de suas leis, regulamentos, editais e atos administrativos.

Para situações tais, a saída tradicional é aquela descrita por Meirelles (1989, p. 93), segundo a qual “vale ainda como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na

sede da Prefeitura ou na Câmara, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei do Município”.

A publicidade como princípio na Administração Pública (art. 37, *caput*, CF), abrange toda situação estatal, não só no aspecto de divulgação oficial dos seus atos, como, também de propiciação de conhecimento de conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos, concluídos em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos e licitações e os contratos de quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes.

Importante ressaltar, nesse contexto, que a CF/88 proclama o Princípio da Publicidade, de modo expresso, não apenas no seu art. 37, *caput*, mas, também, no art. 5º, XIV; garantia de acesso à informação, XXXIII; obtenção de informações de interesse particular e geral perante órgãos públicos e LX; publicidade dos atos processuais, e no art. 93, IX; julgamentos públicos do poder Judiciário.

Nesse sentido, explica Rocha (1994, p. 239):

O Estado traz a publicidade da Administração na sua própria denominação, traduzindo-lhe a essência mesma, ou seja, pública, mais do que um dos seus princípios constitucionais, não se podendo imaginar uma Administração Pública de Publicidade, no Estado Moderno, como consequência do princípio democrático, de sorte a conferir certeza às condutas estatais e segurança aos direitos individuais e políticos dos cidadãos.

Em específico artigo sobre a publicação das leis municipais intitulado Da Publicação Oficial de Lei Municipal, Soares (2014, p. 14) *apud* Moraes (2003) orienta que:

- 1º - Publicação oficial não se confunde com publicação em Diário Oficial;
- 2º - A publicação oficial de lei das respectivas esferas de competência faz-se segundo o modo fixado por cada ente; Município fixa seu modo, o Estado, o seu e a União, *idem*.
- 3º - A edilidade fixando em Lei Orgânica ou por norma costumeira como forma de publicação oficial a afixação de cópias dos atos normativos no átrio da Prefeitura ou da Câmara Municipal atende-se à exigência legal e constitucional de publicação;
- 4º - A publicação em Diário Oficial próprio é apenas uma das hipóteses de fixação de modo de publicação;
- 5º - A publicação de ato municipal em Diário Oficial do Estado ou da União, salvo por imposição legal heterônoma em casos específicos, só se faz legítima quando o conteúdo do ato transcende os limites de edilidade, sem prejuízo da publicação normal.

A nomenclatura administrativa sobre os diversos atos normativos administrativos é riquíssima, sendo difícil a distinção entre eles. Todos os atos são atos administrativos internos, escritos, de caráter geral, abstrato e impessoal, baixado por superiores hierárquicos e dirigido por subordinados, prescrevendo um modo pelo qual um serviço deve ser organizado ou colocado em andamento. A nomenclatura do ato expedido varia de acordo com a autoridade que os expede, podendo tal expedição ser feita por Ministro de Estado, Secretário de Governo, por Diretores de Departamento e até por Chefes de Divisão ou Seção.

A publicação dos atos normativos, pois, condição de sua eficácia, e a finalidade dessa publicação é tornar exigível seu cumprimento, obrigatória a sua observância, presumindo-se, inarredavelmente, que todos os conhecem e que deles não poderão se escusar sob a alegação de ignorância, *ignorantia legis neminem excusat*.

A publicação cumpre o papel, também, de determinar a data de entrada em vigor da lei. Todavia a doutrina admite que, os atos normativos administrativos, embora dirigidos aos agentes da administração, possuem eficácia reflexa, atingindo relações entre a Administração e nas Particulares.

Por outro lado, considera-se efetivamente publicada a lei quando veiculados todos os seus dispositivos, por mais longo que seja o texto, e, faltando alguma parte, somente produzirão efeitos aquelas disposições que tenham constado na publicação.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto é perceptível que a publicidade perfaz-se na via de acesso do conhecimento dos atos administrativos pelos cidadãos, conhecimento sem o qual se torna impraticável qualquer ação positiva ou qualquer forma de debate ou fiscalização por parte da população. A simples existência formal da cidadania é inócua em face de necessidade de uma prática efetiva deste direito que devidamente exercido promove desenvolvimento social e melhor conformação da máquina estatal.

Enquanto meio de acessibilidade aos atos determinados pelos entes administrativos à sociedade o Princípio da Publicidade, aplicado de forma correta e lisa, atinge com eficácia o objetivo a que se presta, no entanto, o que tem se percebido das leituras até então realizadas é que alguns integrantes da Administração Pública tem se valido de manobras escusas para burlar o referido comando constitucional e, por consequência, a população nacional com fito de perpetrar atos de corrupção omitindo e manipulando informações que deveriam ser repassados de forma clara e objetiva.

Como visto a elencar os princípios básicos aplicáveis à Administração Pública a Constituição Federal procurou resguardar e erário de ação danosa de gestores desonestos, a partir da ideia que administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias.

Nessa ordem, após breve análise dos sentidos que se atribui à Administração, foram apresentados os princípios básicos explícitos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, dando-se maior enfoque ao da Publicidade, que impõe a transparência como pelo cidadão ou qualquer interessado.

Devido à importância dos negócios jurídicos entabulados pelo Poder Público, tratou-se da publicidade nas licitações e nos contratos administrativos, frisando-se, não obstante divergências doutrinárias se ela constitui requisito de eficácia ou de validade, o que para a Lei nº 8.666/93, o Estatuto Licitatório, que a publicação constitui requisito de eficácia.

Propositalmente, durante o desenvolvimento do tema provou-se que o desrespeito aos princípios constitui ato de improbidade administrativo tipificado na Lei nº 8.429/92 e que a improbidade deve ser entendida a imoralidade qualificada pelo enriquecimento ilícito, implícito em seus artigos: (art. 9º), pelo prejuízo ao erário (art. 10) ou pelo desrespeito deliberado aos princípios jurídicos (art. 11), ou por todos.

Assim, a publicidade dos atos da Administração Pública é fundamental para a concretização da cidadania, uma vez que promove a participação social na busca de direitos e obrigações estabelecendo o marco de uma cidadania efetiva e aperfeiçoada.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html.
- BRASIL, Lei 9.784 de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e dá outras providências.
- CARDOSO, Eliane Gomes de Bastos; PEDRO, Nívea Simone de Freitas. Servidores Públicos: Um breve estudo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 92, set 2011.
Disponível em:
<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10324>. Acesso em fevereiro de 2014.
- DA SILVA José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo sobre Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administrativa Pública. 6 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- DIAS, Luciano de Sousa. **Os atos administrativos inválidos em face dos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública**. 2012.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 4 ed. Nova Fronteira, 2007.
- GARCIA, Rayssa Cardoso; ARAÚJO, Jailton Macena de. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. In **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 96, jan 2012.
Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=110228rev5sta_cadern6=4 Acesso em 05 de janeiro de 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1988.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo, Malheiros, 2008.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 13ª ed. São Paulo, Atlas, 2003.
- PORTAL TRANSPARÊNCIA. Portal das Transparências nos Recursos Públicos Federais.
Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acesso 03 de março de 2014.
- REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- SERESUELA, Nívea Carolina de Holanda. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002.

Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3489>>. Acesso em: 01 de fevereiro de 2014.

SOARES, Evanna. **A publicação dos atos administrativos e das leis municipais na imprensa oficial à luz do princípio constitucional da publicidade.** Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1982, 4 dez. 2008. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12040>>. Acesso em: janeiro de 2014.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. **O princípio da supremacia do interesse público:** Uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 86, mar 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9092>. Acesso em fevereiro de 2014.

_____. *Constituição da República Federativa* (1988), 18. Ed. São Paulo; E. Saraiva, 1988.

_____. Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

_____. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regularmente o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia.asp?s1=%28principio+publicidade%29&pagina=2&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/d9nrwcr>. Acesso em: 18 de abril de 2014.