

A PUBLICIDADE DOS ATOS E DECISÕES ADMINISTRATIVOS

A Carta Política em vigor, em seu art. 37, constitucionalizou a moralidade, cognada com a publicidade dos atos e decisões administrativos. Esta, a publicidade, é mero corolário daquela. Sem a obrigatoriedade da publicação daquilo que realiza a Administração, seriam em balde, não só a juridicização da moralidade, elevada, agora, à condição de princípio constitucional, como inúmeras outras providências e um verdadeiro instrumental de natureza processual postos à disposição da sociedade, a que a Constituição Federal erige em fiscal da atividade administrativa.

Toda pessoa, todo cidadão tem direito a informar-se e, portanto, saber as coisas que estão sendo decididas pelo Estado. Daí a conatural publicidade de todo ato administrativo. Não só a todos é assegurado acesso à informação (art. 51, XIV da Constituição Federal) como, evidentemente, de modo mais intenso e especial, informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos servidores públicos, a começar do Presidente e dos Ministros. Claro que esse direito de informações tem sua mais conspícua forma de expressão e campo ideal de aplicação na área pública - nas repartições públicas - mesmo porque não se resolvem negócios particulares com o Ministro de Estado e nem há negócios privados praticados por agentes públicos, no exercício de funções públicas. Tudo é público (quer dizer: do povo, porque esta palavra vem do latim: *publicum*, que significa rigorosamente do povo, quer dizer: de todos os cidadãos. (Conf. Geraldo Ataliba - Eficácia do Ato Administrativo - Publicação, in Revista de Direito Público, nº 99, págs. 18/19).

Por isso, a Constituição Federal impôs ao administrador a maior transparência possível na realização de suas atividades, ao dispor, no art. 5º, inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

A publicidade transformou-se, assim, em condição essencial dos atos e decisões administrativas. Antes da publicação, os atos e decisões inexistem; sem a publicação e com a completude indispensável ao conhecimento da sociedade, como um todo, são ineficazes, nulos, sem qualquer efeito jurídico. E quando se interliga aos atos as decisões administrativas, é porque estas estão contidas no preceito constitucional (art. 37), desde que o que a Lei Maior pretendeu preservar não foi algumas, mas a totalidade das atividades da Administração Pública.

O princípio da publicidade obriga a Administração Pública a expor todo e qualquer comportamento que lhe diga respeito. É esse princípio que confere certeza às condutas estatais e segurança aos

administrados. A publicidade resulta, no Estado Contemporâneo, do princípio democrático segundo o qual sendo o poder do povo (art. 10, parágrafo único, da C.F./88) e, conseqüentemente, sendo o Estado o próprio povo reunido e constituído sob determinado modelo de Direito, para atingir seus objetivos definidos sistematicamente, tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, enfim, todos os seus comportamentos, devem ser do conhecimento público. Considerando-se que a democracia que se põe à prática contemporânea conta com a participação direta dos cidadãos, especialmente para efeito de fiscalização e controle da juridicidade e da moralidade administrativa, há que se concluir que o princípio da publicidade adquire, então, valor superior àquele antes constatado na história, pois não se pode cuidar de exercerem os direitos políticos sem o conhecimento do que se passa no Estado (Marília Mendonça Morais - O Princípio da Publicidade, *in* Princípios Informadores do Direito Administrativo, pág. 253).

Inexistem, assim, decisões administrativas implícitas ou secretas, ou, ainda, eivadas de omissões ou incompletudes que lhes tornem incompreensíveis, em seu conteúdo, à coletividade. Se o objetivo maior da publicidade é o de levar ao conhecimento de todos os cidadãos o que se realiza no âmbito dos órgãos administrativos, cujas atividades, de modo geral, devem se revestir da mais límpida transparência, publicar-se uma decisão ou um ato administrativo sem um mínimo de justificação que possibilite à compreensão, pelo vulgo, de seu conteúdo, e pelos que encarnam, por determinação legal, a sua conformidade com a lei, equiivale a não publicar. Essa é, assim, na prática diuturna de alguns setores, uma forma de burlar o princípio constitucional, escondendo dos cidadãos, de modo geral, o verdadeiro conteúdo do ato ou da decisão e, quiçá, os seus próprios objetivos.

Estão, pois, submetidos ao princípio da publicidade, como condição de validade, atos e decisões de qualquer natureza: os contratos administrativos, os atos gerais e individuais, de gestão, vinculados ou discricionários, normativos, de provimento e desprovimento de cargos, licitatórios, punitivos, portarias, avisos, circulares, instruções, dentre outros, além das decisões, sejam elas proferidas em processos punitivos, sejam em requerimentos ou procedimentos concessórios ou denegatórios de vantagens financeiras ou de quaisquer benefícios. A publicação atinge os atos concluídos ou em formação, pareceres, atas de julgamento, balanços, etc.

A publicidade é requisito de eficácia e moralidade e não de forma. Por esta razão, enfatizam os juristas, “os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade e eficácia.”

A publicidade, adverte José Afonso da Silva, “sempre foi tida como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração.”

A publicidade dos atos e decisões, além de assegurar a respectiva eficácia e produzir efeitos externos, visa propiciar aos interessados diretos o seu conhecimento, bem como o controle por aqueles por eles atingidos e pelo povo em geral, através dos instrumentos que a Constituição e a Lei põem à disposição da sociedade: ação popular, ação civil pública, ação de ressarcimento de dano aos cofres públicos, mandado de segurança coletivo, *habeas-data*, direito de petição, ação direta de declaração de inconstitucionalidade.

A publicidade preconizada na Constituição Federal (art. 37) é corolário do direito de informação (art. 5º. XXXIII), porquanto, pela dicção do preceito constitucional, “todos têm o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade.” Assim, a publicidade, embora não tenha conotação de absoluta, só encontra limite “na defesa da intimidade do administrado, na segurança da sociedade ou na segurança do Estado”. Nesses confins, estão o sigilo bancário e a proibição de a Fazenda Pública informar sobre a situação financeira dos contribuintes.

A publicidade, ensina Cretella Júnior, “contrapõe-se ao segredo, à clandestinidade. Público é o ato ou fato de que todos tenham ciência”. É a finalidade da publicação a ciência de todos. A publicação dos atos se faz no órgão oficial ou através de edital afixado em lugar público.

Prática manifestamente inconstitucional e utilizada pelos órgãos da Administração, inclusive pelos tribunais, tem sido a publicação, nos jornais oficiais, de decisões, mas de tal modo resumidas que impedem o povo em geral e o próprio Ministério Público de cientificar-se do seu conteúdo. São decisões (ou despachos) constituídos, o mais das vezes, de uma só palavra: “defiro”, “indefiro”, “defiro de acordo com o parecer de fls”, “defiro de acordo com a lei nº tal”. São nessas decisões que, na maioria das vezes, se esconde mera ilegalidade e nelas, geralmente, se concedem vantagens indevidas ou de legalidade duvidosa, arquivam-se processos administrativos e, até, declara-se a impunidade de servidores indiciados em inquéritos. Essas publicações são nulas (ou ineficazes) porque não atendem aos objetivos da Carta Política. Qualquer do povo pode pedir explicações à autoridade que as proferiu e exigir certidão do que foi deferido e, também, o Ministério Público. É que, se irregularidade houver (vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade) cabe ao cidadão utilizar-se da ação popular, ou, ao *Parquet*, da ação civil pública e de ressarcimento do erário (Leis nºs. 4.717/65, 7.374/85 e 8.429/92). A prática de publicar as decisões com incompletude absoluta (impossibilitando a ciência de seu conteúdo) constitui vezo, como já se afirmou alhures, dos próprios tribunais, aos quais a Constituição impõe

que profiram julgamentos públicos e prolatem decisões justificadas (art. 93, incisos IX e X). A norma constitucional é dirigida aos tribunais através de todos os seus órgãos, inclusive os seus Presidentes, cujas decisões ou atos devem ser publicadas com as informações indispensáveis a que todos possam entender e averiguar de sua compatibilidade com a legislação vigente. Decisão administrativa publicada sem clareza é decisão clandestina, inválida e ineficaz.

CONCLUSÕES

1. A publicidade é imperativo constitucional, ao assegurar aos cidadãos o acesso às informações ligadas aos negócios públicos, às atividades dos serviços públicos, e, por isso mesmo, a Constituição Federal impôs aos órgãos da Administração o dever de prestá-las na forma e no prazo consignados em lei, pena de responsabilidade, com ressalva para aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

2. A publicidade dos atos é condição de sua eficácia e existência, pois inexitem atos ou decisões administrativas implícitas ou secretas.

3. Constitui prática inconstitucional a publicação nos órgãos oficiais (Imprensa Oficial) de decisões administrativas de tal modo resumidas que impedem o povo em geral e o Ministério Público, em particular, cientificar-se de seu conteúdo. Publicações omissas e defectivas, impedindo a compreensão sobre sua juridicidade e conformidade com a lei, são nulas, porque o que visa a Constituição é possibilitar, com a completa ciência dos atos, a fiscalização das atividades administrativas pela sociedade.