

JOSÉ ELEUTÉRIO DA SILVA

DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia Apresentada à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Edson Gonçalves Tenório Filho
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Esp. Odete de Araújo Coelho
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Esp. Paulo Afonso de Oliveira Júnior
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Aprovada em _____ / _____ / _____

JOSÉ ELEUTÉRIO DA SILVA

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho

**BARBACENA
2011**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus familiares, amigos e aos meus professores, de modo geral, que me ajudaram a conhecer um novo mundo; o universo do Direito.

Ao professor orientador Edson Gonçalves Tenório Filho, pela dedicação, compreensão e competência. Também aos demais professores componentes da banca examinadora e a todos que de alguma forma contribuíram para que eu atingisse o objetivo de graduar-me em Direito. A todos, o meu muito obrigado! Valeu!

JOSÉ ELEUTÉRIO DA SILVA

DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia Apresentada à Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como
requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Edson Gonçalves Tenório Filho
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Esp. Odete de Araújo Coelho
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Esp. Paulo Afonso de Oliveira Júnior
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Aprovada em _____ / _____ / _____

JOSÉ ELEUTÉRIO DA SILVA

PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Edson Gonçalves Tenório Filho

**BARBACENA
2011**

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus familiares, amigos e aos meus professores, de modo geral, que me ajudaram a conhecer um novo mundo; o universo do Direito.

Ao professor orientador Edson Gonçalves Tenório Filho, pela dedicação, compreensão e competência. Também aos demais professores componentes da banca examinadora e a todos que de alguma forma contribuíram para que eu atingisse o objetivo de graduar-me em Direito. A todos, o meu muito obrigado! Valeu!

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
3	DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS.....	11
3.1	Do Princípio da Legalidade.....	11
3.2	Princípio da moralidade	11
3.3	Princípio da impessoalidade ou finalidade	12
3.4	Do Princípio da eficiência	13
4	DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	14
4.1	Da publicidade nas licitações públicas.....	17
4.2	Da publicidade dos contratos administrativos.....	20
5	DA PUBLICIDADE DAS LEIS.....	23
6	DA PUBLICIDADE E DA PROMOÇÃO PESSOAL.....	26
7	DA JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	27
8	CONCLUSÃO	29
	REFERÊNCIAS	31
	ANEXO - Reportagem do jornal O Tempo.....	32

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa nos mostra a importância da publicidade nos atos administrativos, as consequências de sua ausência e que tipo de crime incorre o gestor público ao ferir o princípio da publicidade que, automaticamente, atingirá outros princípios que estão atrelados a este. Entre eles o da moralidade, da transparência e da impessoalidade. Geralmente a população não tem conhecimento dos atos praticados pelo governo, especialmente nas pequenas cidades onde não são publicados em jornal os atos do executivo. O Ministério Público é o órgão mais atuante no combate a falta de transparência da administração pública. É importante observar que os princípios administrativos, implícitos na CF de 1988, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e eficiência, são harmônicos entre si e requer profunda observância do administrador, sob pena de incorrer no crime de improbidade administrativa. Em pleno século XXI, era de grandes avanços tecnológicos, especialmente na área da comunicação, ainda há prefeituras municipais publicando seus atos administrativos em quadros de avisos, murais e outras formas que não a impressão em jornal. A lei faculta esta prática, em caso de não haver jornal na cidade, porém muitos gestores ignoram estes veículos e não publicam nem mesmo as licitações. A lei é clara ao classificar este procedimento como afronta aos princípios básicos de uma administração, podendo seus gestores incorrer no crime de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Princípio da Publicidade.

ABSTRACT

This research shows the importance of advertising in administrative acts, the consequences of its absence and the type of crime that incurs the Government when they go against the principle of advertising, that automatically affects other principles that are linked to this. Among them, the morality, transparency and impartiality. Generally the population is not aware of the actions taken by the Government, especially in small towns where the acts of the executive are not published in the newspaper. The Public Ministry is the most active organ in combating the lack of transparency of public administration. It is important to note that the management principles, implicit in the 1988 Federal Constitution, of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency are harmonious with each other and requires deep observance of the administrator, under penalty of the crime of improper conduct. In the twenty first century, it was a time of great technological advances, especially in communication, there is municipal governments publishing their administrative acts on noticeboards, murals and other forms that not printed on the newspaper. The law allows this practice, if there is no newspaper in the city, but many managers ignore these vehicles and do not even publish the bids. The law is clear in classifying this as an affront to the basic principles of administration, their managers may be guilty of improper conduct.

Keywords: Public Administration. Principle of Advertising.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apontar a importância dos princípios básicos impostos pela Constituição Federal à Administração Pública, visando a resguardar o erário da ação danosa de gestores desonestos.

Para tanto, após uma breve análise dos sentidos mais comumente atribuídos à Administração Pública, serão apresentadas as notas típicas dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destacando-se que a publicidade, corporificada na transparência, visa a propiciar o controle da Administração tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pelo cidadão e demais interessados.

Na sequência, será tratada a publicidade nas licitações e contratos administrativos, frisando-a, à luz da legislação, como um requisito de eficácia.

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

Durante o desenvolvimento desse tema tão envolvente provar-se-á que o desrespeito aos princípios constitui ato de improbidade administrativa tipificado na Lei nº 8.429/92.

Finalmente serão apresentados alguns arestos jurisprudenciais envolvendo o princípio da publicidade.

Este trabalho, porém, não visa esgotar o tema, mas apenas apresentar as idéias básicas que em torno dele gravitam, realçando-se a importância do princípio da publicidade para o eficaz controle da gestão pública.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A doutrina administrativista costuma conceituar a Administração Pública a partir de seus sentidos formal, material e operacional, valendo-se das idéias do aparelhamento estatal, da atividade pública e da necessidade de seu desempenho contínuo. Com base nesses critérios Meirelles (2003, p.63), assim a conceitua:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos 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 à 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 os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Em sentido lato, administrar é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias.

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, sendo dever do administrador providenciar a publicidade dos atos relativos a essa gestão, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

A atuação do administrador público na gestão de bens comunitários possui tamanho relevo que lhe são atribuídos não só poderes, mas deveres. Para Meirelles, 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, a teor do art. 11 da Lei nº 8.429, de 02/06/1992.

Destarte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - indica no *caput* de seu art. 37 como inerentes à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, chamados princípios explícitos.

Como salientado, há vários princípios dispersos pela CRFB/88, como os do devido processo legal (art. 5º, LV), economicidade (art. 70), motivação (art. 93, X), entre outros, chamados princípios implícitos, os quais decorrem do próprio sistema constitucional.

3 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

A CRFB/88 pátria determina, em seu art. 37, que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Porém, sem fugir ao tema, o princípio da publicidade. Mas, para facilitar sua visão sistemática, serão apontadas as notas peculiares daqueles outros primados.

3.1 Do princípio da legalidade

Extraí-se das orientações de Meirelles (2010, p. 89) que a legalidade, como princípio de administração, significa que em toda a 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.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito, como se extrai do inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784, de 29/01/1999. Fica evidente, assim, que além da atuação conforme a lei a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

A propósito do tema, Mello (2003, p.91): preleciona que:

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.

3.2 Do princípio da moralidade

A moralidade constitui pressuposto de validade da atuação administrativa, tanto que a partir das idéias de Hauriou, sobre o seu alcance Meirelles (2010, 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 tiradas da disciplina interior da Administração, a partir das quais o agente administrativo, como ser humano dotado da 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 o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público 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, 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.

3.3 Do princípio da impessoalidade ou da finalidade

Depreende-se de Meirelles (2010, p. 93) que o princípio da impessoalidade a que a CRFB/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 fim legal, entendido como aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio impede a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas, como ainda veda o tratamento diferenciado entre quaisquer administrados, como emanção da igualdade.

E, dessa perspectiva, a impessoalidade insere-se no âmbito do conteúdo jurídico do princípio da isonomia, bem como no do próprio princípio da finalidade.

Perfilhando esse entendimento, Mello (2010, p. 114) sustenta que:

Nele [princípio da impessoalidade] se traduz a idéia de 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 atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

3.4 Do princípio da eficiência

O princípio da eficiência 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.

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

Não obstante o princípio da eficiência já estivesse previsto nos arts. 13, 25, V, e 26, III, do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, que implementou a reforma administrativa federal, ele atualmente é considerado o mais moderno princípio da atividade administrativa, tanto que outrora implícito na CRFB/88 tornou-se explícito a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que o acrescentou aos demais postulados insertos no *caput* do art. 37.

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

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa 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 de seus membros.

4 DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

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, Cardozo assim o define:

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

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 exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige" (Meirelles, 2000, p. 92).

No que tange à *forma* da publicidade dos atos da Administração ela poderá dar-se tanto por meio da *publicação* do ato, como por sua simples *comunicação* a seus destinatários.

É relevante observar que o dever de publicação e de comunicação não exige o efetivo conhecimento de fato do ato administrativo pelos respectivos destinatários, bastando que os requisitos exigidos para a efetivação da publicidade tenham ocorrido na forma prevista pelo ordenamento. Com efeito, para o mundo do Direito não interessa se a existência do ato e de seu conteúdo tenha realmente chegado ao conhecimento da pessoa atingida por seus efeitos, pois feita a publicação ou a comunicação de acordo com as normas vigentes haverá sempre uma presunção absoluta da ciência do destinatário, satisfazendo-se a exigência de publicidade.

Assim, se a publicação feita no Diário Oficial foi ou não lida, se a comunicação protocolada na repartição competente chegou ou não às mãos 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.

Nesse sentido, afirma MELLO (2003, p. 91):

O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário 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 o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

Cabe à lei indicar, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas também – para aquelas unidades da Federação que não possuem tais periódicos – os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

Observe-se, porém, que para fins do atendimento do princípio da publicidade, como bem registra Hely Lopes Meirelles, não é cabível a divulgação por órgãos de imprensa não escritos, como a televisão e o rádio, ainda que em horário oficial, em decorrência da falta de segurança jurídica que esses meios propiciariam, seja em relação à existência, seja em relação ao próprio conteúdo de tais atos.

Outrossim, inexistindo disposição normativa em sentido oposto, há de se entender que os atos administrativos de efeitos internos não necessitam ser publicados para que tenha havido o dever de publicidade, pois nesses casos é admissível, em regra, a comunicação aos destinatários. Portanto, o dever de publicação recai exclusivamente nos atos administrativos que atingem terceiros, ou seja, nos atos externos.

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.

O direito à publicidade dos atos não se limita apenas aos atos já publicados ou que estejam em fase aperfeiçoamento pela publicação, mas estende-se, indistintamente, a todo o processo formativo do ato administrativo, alcançando inclusive os atos preparatórios internos, como despachos administrativos intermediários, manifestações 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, XXXIV, CRFB/88*), e, naturalmente, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo

(art. 37, § 3º, II, 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* (art. 5º, LXXII, CRFB/88), do *mandado de segurança* (art. 5º, LXX, CF/88), ou mesmo das *vias ordinárias*.

Registre-se, todavia, que a transparência não constitui um direito absoluto, pois há *limites constitucionais* expressos ao princípio da publicidade. De fato, segundo a Constituição Federal, ele jamais poderá ser compreendido de modo a propiciar a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X, c/c art. 37, § 3º, II, CRFB/88), do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (art. 5º, XIV, CRFB/88), ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, XXXIII, c/c. art. 37, § 3º, II, CRFB/88).

Releve-se, ainda, que a publicidade dos atos administrativos, nos termos do art. 37, caput, da CRFB/88, em nada se confunde com a *divulgação* ou *propaganda* dos atos e atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas – em má técnica – de "publicidade" pelo § 1º do art. 37 da CRFB/88. Uma coisa é a publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos. Outra bem diferente é a publicidade como propaganda dos atos de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um dever constitucional sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de eficácia jurídica. A segunda é mera faculdade da Administração Pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na CRFB/88 e dentro das expressas limitações nela existentes.

Assim, prevê o § 1º do art. 37 da CRFB/88 que a publicidade dos atos, serviços e programas de governo, assim como também campanhas, deverá ter caráter informativo e de cunho social sem promoção pessoal. Esse dispositivo constitucional restringe claramente a ação da Administração Pública, direta e indireta, quanto à divulgação de seus atos de gestão pelos meios de comunicação de massa. Inexistindo, na propaganda governamental, o caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, ou vindo dela constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção de agentes públicos, sua veiculação dar-se-á em manifesta ruptura com a ordem jurídica vigente, ensejando a responsabilização daqueles que a propiciaram.

Como já mencionado, a publicidade objetiva dar transparência aos atos da Administração e garantir seus 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 ilegalidade ou abuso de poder e de obtenção de certidões em repartições públicas; Administração direta e indireta, para defesa de direitos e esclarecimento de situações 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 extrajudicial e ampla defesa; inciso LV; 6 - o habeas data - inciso LXXII; 7 - a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, por improbidade administrativa; art. 37, § 4º; 8 - as garantias contra provas por meios ilícitos, inovação salutar; inciso LVI; 9 - a defesa do consumidor; inciso XXXII; 10 - a ação popular; inciso LXXIII; 11 - o mandado de injunção; inciso LXXI; 12 - o princípio da legalidade, 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 ou dos tratados internacionais de que o País faça parte; §§ 1º e 2º.

4.1 Da publicidade nas licitações públicas

A publicidade também é princípio explícito da Lei Federal nº 8.666/93, que a consagra em seu art. 3º ao destacar que a licitação será processada e julgada, entre outros, em estrita conformidade com o princípio da publicidade.

O art. 21 do Estatuto Licitatório determina a publicação dos avisos contendo os resumos dos editais concorrências, 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 a quinze dias, contados da data de recebimento das propostas ou realização do certame, dependendo da modalidade da 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 feitas pela Administração (...)”, obviamente para permitir o exercício do controle pelos órgãos fiscalizadores e demais interessados.

A publicação efetuar-se-á, obrigatoriamente, 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. Outrossim, os atos e leis municipais poderão ser afixados na sede da Prefeitura ou da 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 efetiva.

Não obstante a incontestável clareza dos dispositivos que impõem a publicidade, não raras vezes esse princípio é desrespeitado, situação em que o administrador viola reflexamente o princípio da moralidade e pratica, assim, ato de improbidade.

Rocha (1994, p. 246/247) ressalta que as "novas tecnologias e o aumento dos atos" administrativos dependentes de veiculação, têm provocado alterações na sistemática de publicação. Por isso, os bancos de dados abertos à consulta pública vêm ganhando espaço, devidamente autorizados em lei, cumprindo importante papel também na economia gerada para os cofres públicos, na medida em que os extratos ou resumos são publicados no órgão oficial e respectivo inteiro teor é disponibilizado nesses bancos de dados, na *Internet*, a exemplo do que ocorre com os editais das licitações e concursos públicos. Adverte que o costume em desuso de divulgação dos atos administrativos através de boletins não pode ser utilizado no lugar da publicação no órgão oficial.

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 (2010, p. 92), 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 em 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, 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 obrigatória a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo prevista nas na Constituição”.

Acerca da violação dos princípios, Mello (2010, 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. (grifamos)

E, prosseguindo em sua preleção, referindo-se ao princípio da publicidade, MELLO (2010, p. 114) assim o justifica:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Também no mesmo sentido orienta José Afonso da Silva:

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

Ainda nesse diapasão, Meirelles (2010, 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 (art.5º, LXIX), direito de petição (art.5º, XXXIV, "a"), ação popular (art.5º, LXXIII), habeas data (art.5º, LXXII), suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa (art.37, § 4º).

Como se vê, a doutrina é unânime no sentido de que um dos principais objetivos do princípio da publicidade é mostrar a toda a sociedade, aos administrados, os atos praticados pelos administradores 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. A CRFB/88 prevê, em seu artigo 5º, entre outras:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra 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 - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXXII - conceder-se-á "habeas data":

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos 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

4.2 Da publicidade dos contratos administrativos

A publicidade constitui requisito de eficácia dos atos e contratos administrativos, de modo que somente produzem efeitos após publicados.

Nessa ordem, Marcelo Caetano, em notável estudo dos atos administrativos, assevera que estes só passam a ter eficácia, ou seja, a produzir efeitos, após sua publicação, quando exigida por lei. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com maior rigor, considera a publicação ou a comunicação uma condição de eficácia ou validade do ato.

Contudo, o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93 não deixa qualquer dúvida que a publicação constitui requisito de eficácia dos contratos administrativos, pois dispõe que “A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura (...)”.

Outrossim, há de se atentar para a obrigatoriedade de publicação prevista no art. 26 da Lei nº 8.666/93, ora transcrito:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Extraí-se do Estatuto Licitatório que a publicação válida é feita na imprensa oficial, entendida como o “(...) veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis” (art. 6º, XIII, Lei nº 8.666/93).

A propósito, o Plenário do Colendo Tribunal de Contas da União, referendando lúcida manifestação do Relator, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, e acolhendo os pareceres dos eminentes Procuradores, Doutores Francisco de Salles Moura Brandão e Jatir Batista da Cunha, decidiu conhecer da Consulta formulada pela Câmara dos Deputados, para sentenciar que esse Estatuto [refere-se ao artigo 51, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.300/86, correspondente ao atual artigo 61, § 1º, não modificado, no que tange à necessária publicação no Diário Oficial da União], condiciona a validade jurídica dos atos em espécie à sua publicação no Diário Oficial da União, não admitindo, para esses fins, a utilização de outro veículo de comunicação, nem mesmo, sem embargo de sua natureza, do prestigioso Diário do Congresso Nacional, órgão oficial de divulgação do Legislativo.

Todavia, autoriza que o ônus da publicação desses instrumentos recaia tanto sobre o Poder contratante quanto sobre o contratado, dependendo das condições inscritas no edital de

licitação e no respectivo contrato, cabendo sempre à Administração providenciar a publicação no prazo legal.

Nessa ordem, a Segunda Câmara do Egrégio TCU, corroborando tese esposada pelo Pleno, decidiu, com relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que a Administração deve estrita obediência aos princípios insertos na Lei de Licitações e Contratos, notadamente quanto à publicação resumida dos contratos, devendo ela própria tomar a iniciativa da divulgação, evitando-se, porém, deixá-la a cargo do contratado.

A omissão impede a produção de efeitos jurídicos. O ato (ou o contrato) é ineficaz. Só valerá perante as partes e terceiros, após realizar-se a condição necessária, que é a divulgação pelos meios próprios, pois, como bem alerta Hely Lopes Meirelles, é "requisito de eficácia". Trata-se de eficácia contida. Porém, se o contrato estiver sendo ou tiver sido executado, a contratada deverá ser indenizada pelo que houver realizado e pelos prejuízos regularmente comprovados, notadamente porque cabe à Administração providenciar sua publicação, não cabendo àquela responsabilidade pela omissão ou retardamento da prática desse ato, e o servidor deverá ser responsabilizado.

Não obstante, Marçal Justen assegura que sua não publicação ou seu retardamento não vicia a contratação nem cinde o vínculo, mas posterga o início da contagem dos prazos contratuais e provoca a responsabilização do agente público, regularizando-se o contrato com a simples publicação.

Nessa esteira, em acórdão da 1ª Câmara publicado no DOU de 26/03/1991, pg. 5483, o Tribunal de Contas da União, em face da não publicação de extrato de contrato, recomendou o saneamento dessa irregularidade.

A Corte Maior de Contas vem decidindo que a publicação resumida dos instrumentos de contrato, ou de seus aditamentos, é obrigatória não só em relação ao termo de contrato, mas também com referência aos demais instrumentos hábeis, previstos no art. 51 do Decreto - lei nº 2.300/86, com inteira aplicação atualmente, desde que se atente para a ressalva indicada no texto atual.

Esclareça-se que jurisprudência do TCU, evidentemente, não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; no entanto, serve de roteiro seguro para essas esferas de Poder.

5 DA PUBLICIDADE DAS LEIS

É indubitoso que as leis se submetem, como ato jurídico estatal, ao princípio constitucional da publicidade e devem ser publicadas (art. 84, IV, CRFB/88). Interessa examinar, agora, a forma dessa publicação e a possibilidade de sua realização senão pelo meio impresso, nos órgãos oficiais, sob a vigência da Carta Constitucional de 1988.

A disciplina da forma de publicação das leis sobeja para a legislação ordinária, a qual, independente do meio eleito para veiculação da publicação, não pode perder de vista o sentido do princípio constitucional da publicidade.

A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, em seu art. 1º, condiciona a vigência da lei para "depois de oficialmente publicada".

Comentando esse dispositivo, Diniz (1999, p. 46), pontifica que:

Após a promulgação, vem a sua publicação no Diário Oficial, visando tornar pública a nova lei, possibilitando seu conhecimento pela comunidade e pelos destinatários (LICC, art. 1º). "A vigência da lei pressupõe sua publicação, que integra o processo legislativo e há de ser feita em órgão oficial, sendo irrelevante a publicidade extraoficial. A data da publicação da lei não é a do órgão oficial que a veicula, mas a da efetiva circulação deste" (AASP, 1.868:321).

Conclui-se, assim, que para a citada autora a publicação válida para a lei é apenas aquela realizada no Diário Oficial.

Cléve (2000, p. 119), de igual modo, esclarece que, "atualmente, a publicidade opera-se por intermédio da publicação do texto legislativo no jornal oficial".

Mello (1979, p. 265) esclarece que "a publicação faz-se no órgão oficial do governo, ou em local oficialmente determinado para sua fixação ou seu registro".

O local de publicação das leis e demais atos normativos federais não padece de dúvidas, posto que a bicentenária Imprensa Oficial tem a incumbência de "registrar diariamente a vida administrativa do Brasil pelos Diários Oficiais" (BRASIL. Imprensa Nacional. Disponível na Internet em:

<<http://portal.in.gov.br/imprensa/menu/a-imprensa-nacional>>. Acesso em: 01 Set. 2008). Os Estados, por sua vez, criaram seus órgãos oficiais, destinados à publicação de suas leis, não havendo notícia que algum deles não disponha do próprio Diário Oficial.

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 de recursos humanos, que não instituíram nem mantêm um órgão oficial impresso, de circulação regular, para publicação de suas leis, regulamentos, editais e atos administrativos.

Diante desse quadro, indaga-se se tais práticas atendem ao sentido hermenêutico atual do princípio da publicidade, consideradas as modernas tecnologias e os meios fáceis de publicidade disponibilizados a todos, inclusive aos gestores municipais, tendo em vista o crescente contingente de interessados nas leis desses entes federados, como exemplo aquelas que dispõem sobre o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos e as que instituem o *pequeno valor* para fins de pagamento das dívidas decorrentes de condenações judiciais, independente da expedição de precatório.

Para situações tais, a saída tradicional é aquela descrita por Meirelles (2003, p. 93), segundo a qual “Vale ainda como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município”.

E, à luz dessa praxe antiga, não é difícil encontrar municipalidades, mesmo na vigência da CRFB/88, “publicando” suas leis no mural do gabinete do Prefeito, na porta da Prefeitura, no poste de energia elétrica ou no tronco da velha árvore da praça central, ou, ainda, em locais tidos como acessíveis à comunidade local, como as paredes do mercado público entre outros pitorescos locais.

Importante ressaltar, nesse contexto, que a CRFB/88 proclama o princípio da publicidade, de modo expreso, 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 os órgãos públicos e LX; publicidade dos atos processuais, e no art. 93, IX; julgamentos públicos do Poder Judiciário. E, como explica Rocha (1994, p. 239/40), “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 nem imaginar “uma Administração Pública sem 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*, 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 cópia 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 e em casos específicos, só se faz legítima quando o conteúdo do ato transcende os limites da edilidade, sem prejuízo da publicação normal.

A publicação dos atos normativos, pois, constitui 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.

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 da publicação.

6 DA PUBLICIDADE E DA PROMOÇÃO PESSOAL

A publicidade, como princípio da Administração Pública, também uma forma de controle das atividades administrativas pelo cidadão. Porém o administrador deve conter-se em dar publicidade apenas aos atos da administração, do governo, e não como meio de promoção pessoal, já que o art. 37, § 1º, CRFB/88, não deixa qualquer dúvida no sentido de que “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

A que se olhar também o investimento nas campanhas governamentais feitas em nome da publicidade. É assustador o montante de dinheiro público gasto pelos governos com publicidade e campanhas de suas atuações. A pergunta é: Será que todo este gasto é necessário? O resultado é proporcional ao investimento? Não seria necessário que esta publicidade passasse por uma filtragem pelo prisma dos princípios da publicidade e da impessoalidade, a fim de apurar o que realmente se enquadraria no princípio da publicidade, no dever da administração, ou meramente uma promoção pessoal/eleitoral?

O uso da publicidade com intuito outro que não o previsto em lei constitui ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Segundo matéria postada no “Portal Transparência”, de autoria de Leandro Kleber, caderno “De Contas Abertas”, intitulada “Gastos do governo com publicidade crescem 53% neste ano eleitoral” (ano de 2010), no primeiro semestre do ano de 2010 o governo federal gastou R\$ 362 milhões em publicidade, ultrapassando a média de gastos com publicidade dos três anos anteriores à eleição daquele ano, publicidades essas realizadas, de modo geral, apenas nos grandes veículos de comunicação, as chamadas grandes mídias e de grande potencial.

Veja-se, a propósito desse tema, a reportagem no final desse trabalho, veiculada no jornal O Tempo, publicada no dia 14/07/2011, pg. 06, de autoria da jornalista Cristiane Grandi, sobre decisão da Justiça em ação proposta pelo Ministério Público, na qual ficou caracterizada a promoção pessoal de um prefeito. Veja também, abaixo, decisões e ementas de proferidas em tribunais relativas à publicidade,

7 DA JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

TJSP - Apelação / Reexame Necessário REEX 9130476032005826 SP 9

Data de Publicação: 10/08/2011

Ementa: CONCURSO **PÚBLICO** MANDADO DE SEGURANÇA Professor Educação Básica II posse negada por **falta de publicação de ato** que deferiu o acúmulo de cargos falha administrativa decisão favorável à acumulação segurança concedida recurso improvido.

TJSP - Apelação APL 9132139452009826 SP 9132139-45.2009.8.26.0000...

Data de Publicação: 16/08/2011

Ementa: AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA. ICMS. Artigo 23 da Lei Complementar n. 87 /96. Comprovação da operação comercial realizada. **Falta de publicação do ato** formal de bloqueio de inscrição fiscal da empresa fornecedora. Alegação de creditamento indevido de ICMS em virtude da utilização de notas fiscais emitidas por empresa inidônea. Presunção de boa-fé da Apelada. RECURSO NÃO PROVIDO..

TJSC - Apelação Cível AC 300148 SC 2011.030014-8 (TJSC)

Data de Publicação: 4 de Julho de 2011

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO. NOTAS PROMISSÓRIAS. MAGISTRADO QUE JULGA EXTINTO O FEITO COM FULCRO NO ART. 794 , INCISO I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL . IRRESIGNAÇÃO DO DEVEDOR. PROCESSUAL CIVIL. CITAÇÃO EDITALÍCIA. **FALTA DE PUBLICAÇÃO DO ATO EM JORNAL LOCAL**. VIOLAÇÃO DO INCISO III DO ART. 232 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL . NULIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 247 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. RECURSO PROVIDO..

TJSC - Apelação Cível AC 45964 SC 2010.004596-4 (TJSC)

Data de Publicação: 9 de Junho de 2010

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. BUSCA E APREENSÃO. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, JUNTAMENTE COM REVISÃO DO CONTRATO DISCUTIDO. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. PROCESSUAL CIVIL. CITAÇÃO EDITALÍCIA. **FALTA DE PUBLICAÇÃO DO ATO EM JORNAL LOCAL**. VIOLAÇÃO DO INCISO III DO ART. 232 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL . NULIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 247 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. DECLARAÇÃO DA INVALIDADE PROCEDIDA DE OFÍCIO. RECURSO PREJUDICADO..

TJSP - Apelação APL 990102996581 SP (TJSP)

Data de Publicação: 08/12/2010

Ementa: Mandado de Segurança / Concurso **público** para Agente de Apoio I da Secretaria de Saúde Municipal Candidata aprovada pretendendo a nulidade da convocação para sua posse, sob o fundamento de **falta de publicidade do ato** de nomeação pelo correio / Impossibilidade. O Edital menciona expressamente que o resultado e convocação seriam divulgados na sede da prefeitura, em jornal de circulação local e nos sites lá discriminados, não previa qualquer outro meio oficial de intimação. O ato de inscrição impli...

Encontrado em: Mandado de Segurança / Concurso **público** para Agente de Apoio I da Secretaria de Saúde Municipal Candidata aprovada pretendendo a nulidade da convocação para sua posse, sob o fundamento de **falta de publicidade do ato** de nomeação

TJSP - Apelação APL 5623857820108260000 SP 0562385-78.2010.8.26...

Data de Publicação: 25/03/2011

Ementa: Anulação de **ato** administrativo alegação de **falta** de **publicidade**, impessoalidade, ilegalidade e imoralidade. Inexistência. O agente (quando a lei lhe outorga tal faculdade) pode agir discricionariamente visando a satisfação do interesse público no caso concreto. Recurso desprovido Documentais. Sentença anulada Recurso provido. .

TJPR - Apelação Cível AC 7890028 PR 0789002-8 (TJPR)

Data de Publicação: 30 de Junho de 2011

Ementa: CITAÇÃO POR EDITAL. NULIDADE. **FALTA DE PUBLICAÇÃO** DO EDITAL NO DIÁRIO DA JUSTIÇA. NULIDADE. TEMPESTIVIDADE DA APELAÇÃO. CURADOR À LIDE QUE INTEGRA O QUADRO DA DEFENSORIA PÚBLICA. NECESSIDADE DA INTIMAÇÃO PESSOAL. APELAÇÃO PROVIDA . Acordam os Desembargadores e o Juiz Convocado da Décima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, por unanimidade de votos, em prover a apelação, nos termos deste julgamento.

TJSP - Apelação APL 9185135252006826 SP 9185135-25.2006.8.26.0000...

Data de Publicação: 09/05/2011

Ementa: Apelação Ação de Cobrança Confederação Nacional da Agricultura (CNA) Contribuições sindicais rurais patronais em atraso Carência da ação **Falta** de **publicação** dos editais exigidos pelo art. 605 da CLT Sentença mantida Recurso improvido..

TJSP - Apelação / Reexame Necessário REEX 9130476032005826 SP 9...

Data de Publicação: 10/08/2011

Ementa: CONCURSO **PÚBLICO** MANDADO DE SEGURANÇA Professor Educação Básica II posse negada por **falta** de **publicação** de ato que deferiu o acúmulo de cargos falha administrativa decisão favorável à acumulação segurança concedida recurso improvido..

TST - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA...

Data de Publicação: 19/06/2009

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. **FALTA** DE PROVA DA **PUBLICAÇÃO** DE LEI MUNICIPAL. Nega-se provimento a agravo de instrumento pelo qual o recorrente não consegue infirmar os fundamentos do despacho denegatório do recurso de revista.

CONCLUSÃO

Como visto, ao elencar os princípios básicos aplicáveis à Administração Pública a Constituição Federal procurou resguardar o erário da ação danosa de gestores desonestos, a partir da idéia 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 apresentadas as notas típicas dos princípios básicos explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dando-se maior enfoque ao da publicidade, que impõe a transparência como marca registrada na gestão da coisa pública.

Outrossim, destacou-se que a publicidade ou transparência visa a propiciar o controle da Administração tanto pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e Ministério Público, 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 a divergência doutrinária se ela constitui requisito de eficácia ou de validade, que para o Lei nº 8.666/93, o Estatuto Licitatório, que a publicação constitui requisito de eficácia.

Posteriormente, cuidou-se da publicidade das leis, chamando-se sobretudo a atenção para a enorme dificuldade enfrentada pelos municípios menores que não dispõem de órgão oficial para a divulgação de seus atos.

Cuidou-se, ainda, da complexa questão que envolve a publicidade dos atos públicos com a promoção pessoal, exemplificando-se o ponto com a responsabilização de um agente político, um prefeito municipal.

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

Ao final, foram apresentadas jurisprudências envolvendo o princípio da publicidade.

Conclui-se, portanto, que os princípios administrativos, mormente o da publicidade, constituem primados a serem observados pelos gestores públicos visando a gestão honesta dos interesses coletivos que lhe são confiados, sob pena de incidirem em improbidade.

REFERÊNCIAS

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.

____. Constituição da República Federativa (1988), 18. ed. São Paulo; E. Saraiva, 1988.

____. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de **Curso de Direito Administrativo**, 7 ed. São Paulo, Malheiros, 2003

MORAES, Alexandre de **Direito Constitucional Administrativo**, 17 ed. São Paulo, Atlas, 2003.

PORTAL TRANSPARÊNCIA .**Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais**.
<gov.br <http://www.portaltransparencia.gov.br/>> . Acesso em: 11 out. 2011

ZANELLA. Maria Sylvia Di Pietro, **Direito Administrativo**, 22ª edição, São Paulo – Ed. Atlas

ANEXO

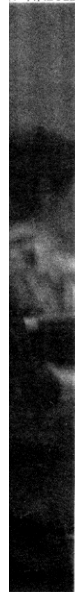
O TEMPO – Reportagem, Prefeito faz promoção pessoal e é condenado

do

Conselheiro Lafaiete**Prefeito faz promoção pessoal e é condenado**

■ CRISTIANE GRANDI

R-7.7.2011



■ A Justiça de Conselheiro Lafaiete, na região Central do Estado, condenou o prefeito José Milton Rocha (PS-DB) por improbidade administrativa. A decisão é fruto de uma ação do Ministério Público Estadual (MPE) local, que acusava o prefeito de usar recursos públicos para promoção pessoal.

Rocha – atualmente é o 2º vice-presidente da Associação Mineira dos Municípios (AMM) – teria pago R\$ 1.000 pela publicação de uma matéria, em um jornal local, na qual foi ressaltada sua gestão na prefeitura.

Segundo o MPE, em outra ocasião, 40 mil exemplares de um informativo, custeado pela prefeitura, te-

riam sido distribuídos na cidade, gerando despesa de R\$ 9.800 ao Executivo.

A Justiça condenou o tucano a ressarcir os cofres públicos em R\$ 10,8 mil, atualizados monetariamente, e pagar multa no valor de duas vezes o subsídio mensal do prefeito.

DEFESA. Procurada pela reportagem, a assessoria de comunicação da Prefeitura de Conselheiro Lafaiete informou que apenas o prefeito poderia dar um posicionamento sobre o caso. Durante toda a tarde, José Milton Rocha foi procurado, mas não atendeu nem retornou aos telefonemas.

Ainda cabe recurso sobre a decisão.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	10
3	DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS.....	11
3.1	Do Princípio da Legalidade.....	11
3.2	Princípio da moralidade	11
3.3	Princípio da impessoalidade ou finalidade	12
3.4	Do Princípio da eficiência	13
4	DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	14
4.1	Da publicidade nas licitações públicas.....	17
4.2	Da publicidade dos contratos administrativos.....	20
5	DA PUBLICIDADE DAS LEIS.....	23
6	DA PUBLICIDADE E DA PROMOÇÃO PESSOAL.....	26
7	DA JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA	27

8 CONCLUSÃO	29
REFERÊNCIAS	31
ANEXO - Reportagem do jornal O Tempo.....	32

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa nos mostra a importância da publicidade nos atos administrativos, as consequências de sua ausência e que tipo de crime incorre o gestor público ao ferir o princípio da publicidade que, automaticamente, atingirá outros princípios que estão atrelados a este. Entre eles o da moralidade, da transparência e da impessoalidade. Geralmente a população não tem conhecimento dos atos praticados pelo governo, especialmente nas pequenas cidades onde não são publicados em jornal os atos do executivo. O Ministério Público é o órgão mais atuante no combate a falta de transparência da administração pública. É importante observar que os princípios administrativos, implícitos na CF de 1988, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e eficiência, são harmônicos entre si e requer profunda observância do administrador, sob pena de incorrer no crime de improbidade administrativa. Em pleno século XXI, era de grandes avanços tecnológicos, especialmente na área da comunicação, ainda há prefeituras municipais publicando seus atos administrativos em quadros de avisos, murais e outras formas que não a impressão em jornal.

A lei faculta esta prática, em caso de não haver jornal na cidade, porém muitos gestores ignoram estes veículos e não publicam nem mesmo as licitações. A lei é clara ao classificar este procedimento como afronta aos princípios básicos de uma administração, podendo seus gestores incorrer no crime de improbidade administrativa.

Palavras-chave: Administração Pública. Princípio da Publicidade.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apontar a importância dos princípios básicos impostos pela Constituição Federal à Administração Pública, visando a resguardar o erário da ação danosa de gestores desonestos.

Para tanto, após uma breve análise dos sentidos mais comumente atribuídos à Administração Pública, serão apresentadas as notas típicas dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, destacando-se que a publicidade, corporificada na transparência, visa a propiciar o controle da Administração tanto pelos órgãos de fiscalização quanto pelo cidadão e demais interessados.

Na sequência, será tratada a publicidade nas licitações e contratos administrativos, frisando-a, à luz da legislação, como um requisito de eficácia.

Far-se-á também um breve assentamento sobre a publicidade das leis, chamando-se a atenção para a dificuldade enfrentada pelos municípios menores na divulgação de seus atos,

como também será tratada a complexa questão envolvendo a publicidade dos atos públicos com a promoção pessoal.

Durante o desenvolvimento desse tema tão envolvente provar-se-á que o desrespeito aos princípios constitui ato de improbidade administrativa tipificado na Lei nº 8.429/92.

Finalmente serão apresentados alguns arestos jurisprudenciais envolvendo o princípio da publicidade.

Este trabalho, porém, não visa esgotar o tema, mas apenas apresentar as idéias básicas que em torno dele gravitam, realçando-se a importância do princípio da publicidade para o eficaz controle da gestão pública.

2 DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A doutrina administrativista costuma conceituar a Administração Pública a partir de seus sentidos formal, material e operacional, valendo-se das idéias do aparelhamento estatal, da atividade pública e da necessidade de seu desempenho contínuo. Com base nesses critérios Meirelles (2003, p.63), assim a conceitua:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos 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 à 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 os chamados atos administrativos, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial.

Em sentido lato, administrar é gerir interesses segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias.

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, sendo dever do administrador providenciar a publicidade dos atos relativos a essa gestão, sob pena de incorrer em improbidade administrativa.

A atuação do administrador público na gestão de bens comunitários possui tamanho relevo que lhe são atribuídos não só poderes, mas deveres. Para Meirelles, 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, a teor do art. 11 da Lei nº 8.429, de 02/06/1992.

Destarte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 - indica no *caput* de seu art. 37 como inerentes à Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, chamados princípios explícitos.

Como salientado, há vários princípios dispersos pela CRFB/88, como os do devido processo legal (art. 5º, LV), economicidade (art. 70), motivação (art. 93, X), entre outros, chamados princípios implícitos, os quais decorrem do próprio sistema constitucional.

3 DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ADMINISTRATIVOS

A CRFB/88 pátria determina, em seu art. 37, que a administração pública obedeça aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Porém, sem fugir ao tema, o princípio da publicidade. Mas, para facilitar sua visão sistemática, serão apontadas as notas peculiares daqueles outros primados.

3.1 Do princípio da legalidade

Extraí-se das orientações de Meirelles (2010, p. 89) que a legalidade, como princípio de administração, significa que em toda a 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.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito, como se extrai do inciso I do parágrafo único do art. 2º da Lei 9.784, de 29/01/1999. Fica evidente, assim, que além da atuação conforme a lei a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

A propósito do tema, Mello (2003, p.91): preleciona que:

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.

3.2 Do princípio da moralidade

A moralidade constitui pressuposto de validade da atuação administrativa, tanto que a partir das idéias de Hauriou, sobre o seu alcance Meirelles (2010, 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 tiradas da disciplina interior da Administração, a partir das quais o agente administrativo, como ser humano dotado da 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 o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas também entre o honesto e desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “non omne quod licet honestum est”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público 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, 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.

3.3 Do princípio da impessoalidade ou da finalidade

Depreende-se de Meirelles (2010, p. 93) que o princípio da impessoalidade a que a CRFB/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 fim legal, entendido como aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Esse princípio impede a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas, como ainda veda o tratamento diferenciado entre quaisquer administrados, como emanção da igualdade.

E, dessa perspectiva, a impessoalidade insere-se no âmbito do conteúdo jurídico do princípio da isonomia, bem como no do próprio princípio da finalidade.

Perfilhando esse entendimento, Mello (2010, p. 114) sustenta que:

Nele [princípio da impessoalidade] se traduz a idéia de 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 atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

3.4 Do princípio da eficiência

O princípio da eficiência 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.

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

Não obstante o princípio da eficiência já estivesse previsto nos arts. 13, 25, V, e 26, III, do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, que implementou a reforma administrativa federal, ele atualmente é considerado o mais moderno princípio da atividade administrativa, tanto que outrora implícito na CRFB/88 tornou-se explícito a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, que o acrescentou aos demais postulados insertos no *caput* do art. 37.

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

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa 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 de seus membros.

4 DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

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, Cardozo 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 da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

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 exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige" (Meirelles, 2000, p. 92).

No que tange à *forma* da publicidade dos atos da Administração ela poderá dar-se tanto por meio da *publicação* do ato, como por sua simples *comunicação* a seus destinatários.

É relevante observar que o dever de publicação e de comunicação não exige o efetivo conhecimento de fato do ato administrativo pelos respectivos destinatários, bastando que os requisitos exigidos para a efetivação da publicidade tenham ocorrido na forma prevista pelo ordenamento. Com efeito, para o mundo do Direito não interessa se a existência do ato e de seu conteúdo tenha realmente chegado ao conhecimento da pessoa atingida por seus efeitos, pois feita a publicação ou a comunicação de acordo com as normas vigentes haverá sempre uma presunção absoluta da ciência do destinatário, satisfazendo-se a exigência de publicidade.

Assim, se a publicação feita no Diário Oficial foi ou não lida, se a comunicação protocolada na repartição competente chegou ou não às mãos 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.

Nesse sentido, afirma MELLO (2003, p. 91):

O conhecimento do ato é um plus em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário 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 o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Não importa. Ter-se-á cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

Cabe à lei indicar, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas também – para aquelas unidades da Federação que não possuem tais periódicos – os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

Observe-se, porém, que para fins do atendimento do princípio da publicidade, como bem registra Hely Lopes Meirelles, não é cabível a divulgação por órgãos de imprensa não escritos, como a televisão e o rádio, ainda que em horário oficial, em decorrência da falta de segurança jurídica que esses meios propiciariam, seja em relação à existência, seja em relação ao próprio conteúdo de tais atos.

Outrossim, inexistindo disposição normativa em sentido oposto, há de se entender que os atos administrativos de efeitos internos não necessitam ser publicados para que tenha

havido o dever de publicidade, pois nesses casos é admissível, em regra, a comunicação aos destinatários. Portanto, o dever de publicação recai exclusivamente nos atos administrativos que atingem terceiros, ou seja, nos atos externos.

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.

O direito à publicidade dos atos não se limita apenas aos atos já publicados ou que estejam em fase aperfeiçoamento pela publicação, mas estende-se, indistintamente, a todo o processo formativo do ato administrativo, alcançando inclusive os atos preparatórios internos, como despachos administrativos intermediários, manifestações 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, XXXIV, CRFB/88*), e, naturalmente, o direito de acesso dos usuários a registros administrativos e atos de governo (*art. 37, § 3º, II, 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* (*art. 5º, LXXII, CRFB/88*), do *mandado de segurança* (*art. 5º, LXX, CF/88*), ou mesmo das *vias ordinárias*.

Registre-se, todavia, que a transparência não constitui um direito absoluto, pois há *limites constitucionais* expressos ao princípio da publicidade. De fato, segundo a Constituição Federal, ele jamais poderá ser compreendido de modo a propiciar a violação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (*art. 5º, X, c/c art. 37, § 3º, II, CRFB/88*), do sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional (*art. 5º, XIV, CRFB/88*), ou com violação de sigilo tido como imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (*art. 5º, XXXIII, c/c. art. 37, § 3º, II, CRFB/88*).

Releve-se, ainda, que a publicidade dos atos administrativos, nos termos do *art. 37, caput*, da CRFB/88, em nada se confunde com a *divulgação* ou *propaganda* dos atos e atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas – em má técnica – de "publicidade" pelo § 1º do *art. 37* da CRFB/88. Uma coisa é a publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos. Outra bem diferente é a publicidade como propaganda dos atos de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um dever constitucional sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de eficácia jurídica.

A segunda é mera faculdade da Administração Pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na CRFB/88 e dentro das expressas limitações nela existentes.

Assim, prevê o § 1º do art. 37 da CRFB/88 que a publicidade dos atos, serviços e programas de governo, assim como também campanhas, deverá ter caráter informativo e de cunho social sem promoção pessoal. Esse dispositivo constitucional restringe claramente a ação da Administração Pública, direta e indireta, quanto à divulgação de seus atos de gestão pelos meios de comunicação de massa. Inexistindo, na propaganda governamental, o caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, ou vindo dela constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção de agentes públicos, sua veiculação dar-se-á em manifesta ruptura com a ordem jurídica vigente, ensejando a responsabilização daqueles que a propiciaram.

Como já mencionado, a publicidade objetiva dar transparência aos atos da Administração e garantir seus 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 ilegalidade ou abuso de poder e de obtenção de certidões em repartições públicas; Administração direta e indireta, para defesa de direitos e esclarecimento de situações 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 extrajudicial e ampla defesa; inciso LV; 6 - o habeas data - inciso LXXII; 7 - a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, por improbidade administrativa; art. 37, § 4º; 8 - as garantias contra provas por meios ilícitos, inovação salutar; inciso LVI; 9 - a defesa do consumidor; inciso XXXII; 10 - a ação popular; inciso LXXIII; 11 - o mandado de injunção; inciso LXXI; 12 - o princípio da legalidade, 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 ou dos tratados internacionais de que o País faça parte; §§ 1º e 2º.

4.1 Da publicidade nas licitações públicas

A publicidade também é princípio explícito da Lei Federal nº 8.666/93, que a consagra em seu art. 3º ao destacar que a licitação será processada e julgada, entre outros, em estrita conformidade com o princípio da publicidade.

O art. 21 do Estatuto Licitatório determina a publicação dos avisos contendo os resumos dos editais concorrências, 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 a quinze dias, contados da data de recebimento das propostas ou realização do certame, dependendo da modalidade da 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 feitas pela Administração (...)”, obviamente para permitir o exercício do controle pelos órgãos fiscalizadores e demais interessados.

A publicação efetuar-se-á, obrigatoriamente, 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. Outrossim, os atos e leis municipais poderão ser afixados na sede da Prefeitura ou da 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 efetiva.

Não obstante a incontestável clareza dos dispositivos que impõem a publicidade, não raras vezes esse princípio é desrespeitado, situação em que o administrador viola reflexamente o princípio da moralidade e pratica, assim, ato de improbidade.

Rocha (1994, p. 246/247) ressalta que as "novas tecnologias e o aumento dos atos" administrativos dependentes de veiculação, têm provocado alterações na sistemática de publicação. Por isso, os bancos de dados abertos à consulta pública vêm ganhando espaço, devidamente autorizados em lei, cumprindo importante papel também na economia gerada para os cofres públicos, na medida em que os extratos ou resumos são publicados no órgão oficial e respectivo inteiro teor é disponibilizado nesses bancos de dados, na *Internet*, a

exemplo do que ocorre com os editais das licitações e concursos públicos. Adverte que o costume em desuso de divulgação dos atos administrativos através de boletins não pode ser utilizado no lugar da publicação no órgão oficial.

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 (2010, p. 92), 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 em 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, 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 obrigatória a “divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo prevista nas na Constituição”.

Acerca da violação dos princípios, Mello (2010, 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. (grifamos)

E, prosseguindo em sua preleção, referindo-se ao princípio da publicidade, MELLO (2010, p. 114) assim o justifica:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Também no mesmo sentido orienta José Afonso da Silva:

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

Ainda nesse diapasão, Meirelles (2010, 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 (art.5º, LXIX), direito de petição (art.5º, XXXIV, "a"), ação popular (art.5º, LXXIII), habeas data (art.5º, LXXII), suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa (art.37, § 4º).

Como se vê, a doutrina é unânime no sentido de que um dos principais objetivos do princípio da publicidade é mostrar a toda a sociedade, aos administrados, os atos praticados pelos administradores 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. A CRFB/88 prevê, em seu artigo 5º, entre outras:

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

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;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra 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 - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

LXXII - conceder-se-á “habeas data”:

a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos 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

4.2 Da publicidade dos contratos administrativos

A publicidade constitui requisito de eficácia dos atos e contratos administrativos, de modo que somente produzem efeitos após publicados.

Nessa ordem, Marcelo Caetano, em notável estudo dos atos administrativos, assevera que estes só passam a ter eficácia, ou seja, a produzir efeitos, após sua publicação, quando exigida por lei. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, com maior rigor, considera a publicação ou a comunicação uma condição de eficácia ou validade do ato.

Contudo, o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/93 não deixa qualquer dúvida que a publicação constitui requisito de eficácia dos contratos administrativos, pois dispõe que “A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura (...)”.

Outrossim, há de se atentar para a obrigatoriedade de publicação prevista no art. 26 da Lei nº 8.666/93, ora transcrito:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Extrai-se do Estatuto Licitatório que a publicação válida é feita na imprensa oficial, entendida como o “(...) veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a

União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis” (art. 6º, XIII, Lei nº 8.666/93).

A propósito, o Plenário do Colendo Tribunal de Contas da União, referendando lúcida manifestação do Relator, Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, e acolhendo os pareceres dos eminentes Procuradores, Doutores Francisco de Salles Moura Brandão e Jatir Batista da Cunha, decidiu conhecer da Consulta formulada pela Câmara dos Deputados, para sentenciar que esse Estatuto [refere-se ao artigo 51, § 1º, do Decreto-Lei nº 2.300/86, correspondente ao atual artigo 61, § 1º, não modificado, no que tange à necessária publicação no Diário Oficial da União], condiciona a validade jurídica dos atos em espécie à sua publicação no Diário Oficial da União, não admitindo, para esses fins, a utilização de outro veículo de comunicação, nem mesmo, sem embargo de sua natureza, do prestigioso Diário do Congresso Nacional, órgão oficial de divulgação do Legislativo.

Todavia, autoriza que o ônus da publicação desses instrumentos recaia tanto sobre o Poder contratante quanto sobre o contratado, dependendo das condições inscritas no edital de licitação e no respectivo contrato, cabendo sempre à Administração providenciar a publicação no prazo legal.

Nessa ordem, a Segunda Câmara do Egrégio TCU, corroborando tese esposada pelo Pleno, decidiu, com relatoria do Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, que a Administração deve estrita obediência aos princípios insertos na Lei de Licitações e Contratos, notadamente quanto à publicação resumida dos contratos, devendo ela própria tomar a iniciativa da divulgação, evitando-se, porém, deixá-la a cargo do contratado.

A omissão impede a produção de efeitos jurídicos. O ato (ou o contrato) é ineficaz. Só valerá perante as partes e terceiros, após realizar-se a condição necessária, que é a divulgação pelos meios próprios, pois, como bem alerta Hely Lopes Meirelles, é "requisito de eficácia". Trata-se de eficácia contida. Porém, se o contrato estiver sendo ou tiver sido executado, a contratada deverá ser indenizada pelo que houver realizado e pelos prejuízos regularmente comprovados, notadamente porque cabe à Administração providenciar sua publicação, não cabendo àquela responsabilidade pela omissão ou retardamento da prática desse ato, e o servidor deverá ser responsabilizado.

Não obstante, Marçal Justen assegura que sua não publicação ou seu retardamento não vicia a contratação nem cinde o vínculo, mas posterga o início da contagem dos prazos contratuais e provoca a responsabilização do agente público, regularizando-se o contrato com a simples publicação.

Nessa esteira, em acórdão da 1ª Câmara publicado no DOU de 26/03/1991, pg. 5483, o Tribunal de Contas da União, em face da não publicação de extrato de contrato, recomendou o saneamento dessa irregularidade.

A Corte Maior de Contas vem decidindo que a publicação resumida dos instrumentos de contrato, ou de seus aditamentos, é obrigatória não só em relação ao termo de contrato, mas também com referência aos demais instrumentos hábeis, previstos no art. 51 do Decreto - lei nº 2.300/86, com inteira aplicação atualmente, desde que se atente para a ressalva indicada no texto atual.

Esclareça-se que jurisprudência do TCU, evidentemente, não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; no entanto, serve de roteiro seguro para essas esferas de Poder.

5 DA PUBLICIDADE DAS LEIS

É indubitoso que as leis se submetem, como ato jurídico estatal, ao princípio constitucional da publicidade e devem ser publicadas (art. 84, IV, CRFB/88). Interessa examinar, agora, a forma dessa publicação e a possibilidade de sua realização senão pelo meio impresso, nos órgãos oficiais, sob a vigência da Carta Constitucional de 1988.

A disciplina da forma de publicação das leis sobeja para a legislação ordinária, a qual, independente do meio eleito para veiculação da publicação, não pode perder de vista o sentido do princípio constitucional da publicidade.

A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, em seu art. 1º, condiciona a vigência da lei para "depois de oficialmente publicada".

Comentando esse dispositivo, Diniz (1999, p. 46), pontifica que:

Após a promulgação, vem a sua publicação no Diário Oficial, visando tornar pública a nova lei, possibilitando seu conhecimento pela comunidade e pelos destinatários (LICC, art. 1º). "A vigência da lei pressupõe sua publicação, que integra o processo legislativo e há de ser feita em órgão oficial, sendo irrelevante a publicidade extraoficial. A data da publicação da lei não é a do órgão oficial que a veicula, mas a da efetiva circulação deste" (AASP, 1.868:321).

Conclui-se, assim, que para a citada autora a publicação válida para a lei é apenas aquela realizada no Diário Oficial.

Cléve (2000, p. 119), de igual modo, esclarece que, "atualmente, a publicidade opera-se por intermédio da publicação do texto legislativo no jornal oficial".

Mello (1979, p. 265) esclarece que "a publicação faz-se no órgão oficial do governo, ou em local oficialmente determinado para sua fixação ou seu registro".

O local de publicação das leis e demais atos normativos federais não padece de dúvidas, posto que a bicentenária Imprensa Oficial tem a incumbência de "registrar diariamente a vida administrativa do Brasil pelos Diários Oficiais" (BRASIL. Imprensa Nacional. Disponível na Internet em:

<<http://portal.in.gov.br/imprensa/menu/a-imprensa-nacional>>. Acesso em: 01 Set. 2008). Os Estados, por sua vez, criaram seus órgãos oficiais, destinados à publicação de suas leis, não havendo notícia que algum deles não disponha do próprio Diário Oficial.

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 de recursos humanos, que não instituíram nem mantêm um órgão oficial impresso, de circulação regular, para publicação de suas leis, regulamentos, editais e atos administrativos.

Diante desse quadro, indaga-se se tais práticas atendem ao sentido hermenêutico atual do princípio da publicidade, consideradas as modernas tecnologias e os meios fáceis de publicidade disponibilizados a todos, inclusive aos gestores municipais, tendo em vista o crescente contingente de interessados nas leis desses entes federados, como exemplo aquelas que dispõem sobre o regime jurídico de trabalho dos servidores públicos e as que instituem o *pequeno valor* para fins de pagamento das dívidas decorrentes de condenações judiciais, independente da expedição de precatório.

Para situações tais, a saída tradicional é aquela descrita por Meirelles (2003, p. 93), segundo a qual "Vale ainda como publicação oficial a afixação dos atos e leis municipais na sede da Prefeitura ou da Câmara, onde não houver órgão oficial, em conformidade com o disposto na Lei Orgânica do Município".

E, à luz dessa praxe antiga, não é difícil encontrar municipalidades, mesmo na vigência da CRFB/88, "publicando" suas leis no mural do gabinete do Prefeito, na porta da Prefeitura, no poste de energia elétrica ou no tronco da velha árvore da praça central, ou,

ainda, em locais tidos como acessíveis à comunidade local, como as paredes do mercado público entre outros pitorescos locais.

Importante ressaltar, nesse contexto, que a CRFB/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 os órgãos públicos e LX; publicidade dos atos processuais, e no art. 93, IX; julgamentos públicos do Poder Judiciário. E, como explica Rocha (1994, p. 239/40), "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 nem imaginar "uma Administração Pública sem 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*, 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 cópia 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 e em casos específicos, só se faz legítima quando o conteúdo do ato transcende os limites da edilidade, sem prejuízo da publicação normal.

A publicação dos atos normativos, pois, constitui 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.

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 da publicação.

6 DA PUBLICIDADE E DA PROMOÇÃO PESSOAL

A publicidade, como princípio da Administração Pública, também uma forma de controle das atividades administrativas pelo cidadão. Porém o administrador deve conter-se em dar publicidade apenas aos atos da administração, do governo, e não como meio de promoção pessoal, já que o art. 37, § 1º, CRFB/88, não deixa qualquer dúvida no sentido de que “A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.”

A que se olhar também o investimento nas campanhas governamentais feitas em nome da publicidade. É assustador o montante de dinheiro público gasto pelos governos com publicidade e campanhas de suas atuações. A pergunta é: Será que todo este gasto é necessário? O resultado é proporcional ao investimento? Não seria necessário que esta publicidade passasse por uma filtragem pelo prisma dos princípios da publicidade e da impessoalidade, a fim se apurar o que realmente se enquadraria no princípio da publicidade, no dever da administração, ou meramente uma promoção pessoal/eleitoral?

O uso da publicidade com intuito outro que não o previsto em lei constitui ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Segundo matéria postada no “Portal Transparência”, de autoria de Leandro Kleber, caderno “De Contas Abertas”, intitulada “Gastos do governo com publicidade crescem 53% neste ano eleitoral” (ano de 2010), no primeiro semestre do ano de 2010 o governo federal gastou R\$ 362 milhões em publicidade, ultrapassando a média de gastos com publicidade dos três anos anteriores à eleição daquele ano, publicidades essas realizadas, de modo geral, apenas nos grandes veículos de comunicação, as chamadas grandes mídias e de grande potencial.

Veja-se, a propósito desse tema, a reportagem no final desse trabalho, veiculada no jornal O Tempo, publicada no dia 14/07/2011, pg. 06, de autoria da jornalista Cristiane Grandi, sobre decisão da Justiça em ação proposta pelo Ministério Público, na qual ficou caracterizada a promoção pessoal de um prefeito. Veja também, abaixo, decisões e ementas de proferidas em tribunais relativas à publicidade,

PORTAL TRANSPARÊNCIA <gov.br <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>



TJSP - Apelação / Reexame Necessário REEX 9130476032005826 SP 9

Data de Publicação: 10/08/2011

Ementa: CONCURSO PÚBLICO MANDADO DE SEGURANÇA Professor Educação Básica II posse negada por **falta** de **publicação** de **ato** que deferiu o acúmulo de cargos falha administrativa decisão favorável à acumulação segurança concedida recurso improvido.

TJSP - Apelação APL 9132139452009826 SP 9132139-45.2009.8.26.0000...

Data de Publicação: 16/08/2011

Ementa: AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. AUTO DE INFRAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE MULTA. ICMS. Artigo 23 da Lei Complementar n. 87 /96. Comprovação da operação comercial realizada. **Falta** de **publicação** do **ato** formal de bloqueio de inscrição fiscal da empresa fornecedora. Alegação de creditamento indevido de ICMS em virtude da utilização de notas fiscais emitidas por empresa inidônea. Presunção de boa-fé da Apelada. RECURSO NÃO PROVIDO..

TJSC - Apelação Cível AC 300148 SC 2011.030014-8 (TJSC)

Data de Publicação: 4 de Julho de 2011

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO. NOTAS PROMISSÓRIAS. MAGISTRADO QUE JULGA EXTINTO O FEITO COM FULCRO NO ART. 794 , INCISO I, DO CÓDIGO DE PROCESSO

CIVIL . IRRESIGNAÇÃO DO DEVEDOR. PROCESSUAL CIVIL. CITAÇÃO EDITALÍCIA. **FALTA DE PUBLICAÇÃO DO ATO EM JORNAL LOCAL**. VIOLAÇÃO DO INCISO III DO ART. 232 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL . NULIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 247 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. RECURSO PROVIDO..

TJSC - Apelação Cível AC 45964 SC 2010.004596-4 (TJSC)

Data de Publicação: 9 de Junho de 2010

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. BUSCA E APREENSÃO. ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. JULGAMENTO DE PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, JUNTAMENTE COM REVISÃO DO CONTRATO DISCUTIDO. IRRESIGNAÇÃO DO AUTOR. PROCESSUAL CIVIL. CITAÇÃO EDITALÍCIA. **FALTA DE PUBLICAÇÃO DO ATO EM JORNAL LOCAL**. VIOLAÇÃO DO INCISO III DO ART. 232 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL . NULIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 247 DO MESMO DIPLOMA LEGAL. DECLARAÇÃO DA INVALIDADE PROCEDIDA DE OFÍCIO. RECURSO PREJUDICADO..

TJSP - Apelação APL 990102996581 SP (TJSP)

Data de Publicação: 08/12/2010

Ementa: Mandado de Segurança / Concurso **público** para Agente de Apoio I da Secretaria de Saúde Municipal Candidata aprovada pretendendo a nulidade da convocação para sua posse, sob o fundamento de **falta de publicidade do ato** de nomeação pelo correio / Impossibilidade. O Edital menciona expressamente que o resultado e convocação seriam divulgados na sede da prefeitura, em jornal de circulação local e nos sites lá discriminados, não previa qualquer outro meio oficial de intimação. O ato de inscrição impli...

Encontrado em: Mandado de Segurança / Concurso **público** para Agente de Apoio I da Secretaria de Saúde Municipal Candidata aprovada pretendendo a nulidade da convocação para sua posse, sob o fundamento de **falta de publicidade do ato** de nomeação

TJSP - Apelação APL 5623857820108260000 SP 0562385-78.2010.8.26...

Data de Publicação: 25/03/2011

Ementa: Anulação de **ato** administrativo alegação de **falta de publicidade**, impessoalidade, ilegalidade e imoralidade. Inexistência. O agente (quando a lei lhe outorga tal faculdade) pode agir discricionariamente visando a satisfação do interesse público no caso concreto. Recurso desprovido Documentais. Sentença anulada Recurso provido. .

TJPR - Apelação Cível AC 7890028 PR 0789002-8 (TJPR)

Data de Publicação: 30 de Junho de 2011

Ementa: CITAÇÃO POR EDITAL. NULIDADE. **FALTA DE PUBLICAÇÃO DO EDITAL NO DIÁRIO DA JUSTIÇA**. NULIDADE. TEMPESTIVIDADE DA APELAÇÃO. CURADOR À LIDE QUE INTEGRA O QUADRO DA DEFENSORIA PÚBLICA. NECESSIDADE DA INTIMAÇÃO PESSOAL. APELAÇÃO PROVIDA . Acordam os Desembargadores e o Juiz Convocado da Décima Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Paraná, por unanimidade de votos, em prover a apelação, nos termos deste julgamento.

TJSP - Apelação APL 9185135252006826 SP 9185135-25.2006.8.26.0000...

Data de Publicação: 09/05/2011

Ementa: Apelação Ação de Cobrança Confederação Nacional da Agricultura (CNA) Contribuições sindicais rurais patronais em atraso Carência da ação **Falta de publicação** dos editais exigidos pelo art. 605 da CLT Sentença mantida Recurso improvido..

TJSP - Apelação / Reexame Necessário REEX 9130476032005826 SP 9...

Data de Publicação: 10/08/2011

Ementa: CONCURSO **PÚBLICO** MANDADO DE SEGURANÇA Professor Educação Básica II posse negada por **falta** de **publicação** de ato que deferiu o acúmulo de cargos falha administrativa decisão favorável à acumulação segurança concedida recurso improvido..

TST - AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA...

Data de Publicação: 19/06/2009

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. **FALTA** DE PROVA DA **PUBLICAÇÃO** DE LEI MUNICIPAL. Nega-se provimento a agravo de instrumento pelo qual o recorrente não consegue infirmar os fundamentos do despacho denegatório do recurso de revista.

CONCLUSÃO

Como visto, ao elencar os princípios básicos aplicáveis à Administração Pública a Constituição Federal procurou resguardar o erário da ação danosa de gestores desonestos, a partir da idéia 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 apresentadas as notas típicas dos princípios básicos explícitos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dando-se maior enfoque ao da publicidade, que impõe a transparência como marca registrada na gestão da coisa pública.

Outrossim, destacou-se que a publicidade ou transparência visa a propiciar o controle da Administração tanto pelos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e Ministério Público, 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 a divergência doutrinária se ela constitui requisito de eficácia ou de validade, que para o Lei nº 8.666/93, o Estatuto Licitatório, que a publicação constitui requisito de eficácia.

Posteriormente, cuidou-se da publicidade das leis, chamando-se sobretudo a atenção para a enorme dificuldade enfrentada pelos municípios menores que não dispõem de órgão oficial para a divulgação de seus atos.

Cuidou-se, ainda, da complexa questão que envolve a publicidade dos atos públicos com a promoção pessoal, exemplificando-se o ponto com a responsabilização de um agente político, um prefeito municipal.

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

Ao final, foram apresentadas jurisprudências envolvendo o princípio da publicidade.

Conclui-se, portanto, que os princípios administrativos, mormente o da publicidade, constituem primados a serem observados pelos gestores públicos visando a gestão honesta dos interesses coletivos que lhe são confiados, sob pena de incidirem em improbidade.

REFERÊNCIAS

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.

____. Constituição da República Federativa (1988), 18. ed. São Paulo; E. Saraiva, 1988.

____. **Lei 8.666 de 21 de junho de 1993**

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Tudo Sobre a Reforma Administrativa e as Mudanças Constitucionais**. Coletânea Administrativa Pública. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 28. ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de **Curso de Direito Administrativo**, 7 ed. São Paulo, Malheiros, 2003

MORAES, Alexandre de **Direito Constitucional Administrativo**, 17 ed. São Paulo, Atlas, 2003.

PORTAL TRANSPARÊNCIA .**Portal da Transparência nos Recursos Públicos Federais**. <gov.br <http://www.portaltransparencia.gov.br/>> . Acesso em: 11 out. 2011

ZANELLA. Maria Sylvia Di Pietro, **Direito Administrativo**, 22^a edição, São Paulo – Ed. Atlas

ANEXO

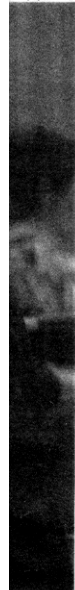
O TEMPO – Reportagem, Prefeito faz promoção pessoal e é condenado

do **Conselheiro Lafaiete**

Prefeito faz promoção pessoal e é condenado

■ **CRISTIANE GRANDI**

R-7.7.2011



ro

■ A Justiça de Conselheiro Lafaiete, na região Central do Estado, condenou o prefeito José Milton Rocha (PS-DB) por improbidade administrativa. A decisão é fruto de uma ação do Ministério Público Estadual (MPE) local, que acusava o prefeito de usar recursos públicos para promoção pessoal.

Rocha – atualmente é o 2º vice-presidente da Associação Mineira dos Municípios (AMM) – teria pago R\$ 1.000 pela publicação de uma matéria, em um jornal local, na qual foi ressaltada sua gestão na prefeitura.

Segundo o MPE, em outra ocasião, 40 mil exemplares de um informativo, custeado pela prefeitura, te-

riam sido distribuídos na cidade, gerando despesa de R\$ 9.800 ao Executivo.

A Justiça condenou o tucano a ressarcir os cofres públicos em R\$ 10,8 mil, atualizados monetariamente, e pagar multa no valor de duas vezes o subsídio mensal do prefeito.

DEFESA. Procurada pela reportagem, a assessoria de comunicação da Prefeitura de Conselheiro Lafaiete informou que apenas o prefeito poderia dar um posicionamento sobre o caso. Durante toda a tarde, José Milton Rocha foi procurado, mas não atendeu nem retornou aos telefonemas.

Ainda cabe recurso sobre a decisão.

